Atelier d’Addis Abeba

Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Atelier d'Addis Abeba, 19 – 20 octobre 2009

Hôtel Dreamliner

Lundi 19 octobre	
Matin	**Regards croisés sur l'efficacité de l'aide : identification des enjeux opératoires**
8h45 – 9h	Accueil et enregistrement des participants (hôtel *Dreamliner*, *Ballroom*)
9h – 9h10	Ouverture par l'ambassadeur, M. Jean-Christophe Belliard
9h10	Points d'organisation matérielle (MM. Grébert et Cohen)
	Objectifs généraux de l'atelier o Mme Brunon-Meunier, Directrice adjointe, département Afrique et M. Frédéric Bontems, Directeur du Pilotage Stratégique et de la Prospective, AFD – Paris o M. Serge Snrech, Chef de pôle « Cohérence et efficacité de l'aide », Direction Générale de la Mondialisation du Développement et des Partenariats, MAEE – Paris o Organisation et dynamique de travail de l'atelier : M. Serge Allou (GRET) et Mme Gwénaëlle Corre (ECDPM)
9h45 –10h45	Synthèse des résultats de l'enquête et identification des principaux enjeux opératoires, M. Serge Allou *Version écrite disponible en salle*
10h45 – 11h	*Pause*
11h – 12h45	Débat : validation et premier approfondissement des enjeux opératoires identifiés Animation : M. Serge Allou et Mme Gwénaëlle Corre *En séance plénière, l'assemblée sera invitée à commenter la synthèse des résultats présentée par les consultants et à ouvrir un premier débat général sur les enjeux, les avancées et les limites de la mise en œuvre de l'agenda « Efficacité de l'aide » dans les pays de la région.*
12h45– 13h45	*Déjeuner*
Après-midi	**Mise en œuvre de l'agenda, défis et recommandations**

14h00 - 14h10 Présentation des objectifs des sous groupes, introduction des thèmes de travail

Les sous groupes seront invités à débattre des questions traitées dans les réponses au questionnaire. L'objectif est d'échanger les expériences et d'en tirer les principaux enseignements pour l'action, débouchant sur quelques recommandations et messages relatifs à la mise en œuvre des logiques d'intervention correspondantes et deux messages.

14h10 – 14h20 Expérience de l'attaché de coopération française centré sur la coordination de l'aide au service des intervenants français (SCAC, Mission économique, AFD) par Lucien Bruneau (attaché de coopération, Addis)

14h20 – 18h00 Premiers travaux en sous groupes sur la division du travail

La réflexion sur la coordination, l'harmonisation et la division du travail sera conduite en deux sous-groupes, chargés chacun de débattre des questions suivantes :

- *Quels sont les facteurs déclencheurs d'une meilleure organisation du travail ?(acteurs, contextes, etc.)*
- *Quelle participation est souhaitable dans les secteurs hors concentration ?*
- *Doit-on suivre localement l'activité des multilatéraux (Banque mondiale, U.E. …) ?*
- *Des expériences probantes de division du travail existent-elles ? Quelles sont les principales conditions de leur succès ?*
- *Quel usage faire des délégations de gestion et quelles perspectives cette modalité peut-elle offrir ?*

  - **Sous groupe 1** : Introduction de 10 minutes: MM Christian Yoka, directeur AFD et David Sadoulet Conseiller de coopération adjoint, Kinshasa. Animation : Gwénaëlle Corre
    Rapporteur : Yvon Alain, CoCAC Cameroun
  - **Sous groupe 2** : Introduction de 10 minutes: M. Olivier Pezet , Directeur AFD, Antananarivo. Animation : M. Serge Allou
    Rapporteur : Gilles Chausse, AFD Cameroun

(café et boissons en libre service)

18h15 Transfert à la résidence de l'Ambassadeur pour un cocktail

Mardi 20 octobre

Matin **Restitutions des travaux de sous groupe de l'après midi précédente et nouveaux travaux en sous groupe**

8h40 –8h50 Sous-groupe 1 (M. Alain, rapporteur).
8h50 – 9h00 Sous- groupe 2 (M. Chausse, rapporteur)
9h00 – 10h00 Débat

10h00 – 10h10 Pause

10h10 – 13h00 Seconde série de travaux en sous-groupes
A l'examen des réponses au questionnaire, deux autres questions seront soumises à réflexion en sous-groupe

Sous-groupe 3 : Gouvernance nationale de l'aide et renforcement des capacités (animation M. Allou)

Comment s'organise le dialogue avec les acteurs au-delà du gouvernement central ?
Quels sont les acteurs mobilisés aux différents niveaux ? Comment l'analyse des différents niveaux de cadres de compétence et de leurs missions respectives est-elle prise en compte ?(Ministère du Plan, Ministère des finances, Ministère technique, collectivités locales, opérateurs publics et privés, Parlement, société civile)
Comment ces acteurs travaillent-ils ensemble pour définir, mettre en oeuvre et suivre des orientations ? Quelles contraintes cette articulation pose-t-elle ?
Comment renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage ? A quels niveaux prioritairement ?

Introduction en 10 minutes : MM. Cohen et Grébert, SCAC et AFD Addis
Rapporteur : M. Christophe Richard, AFD Johannesbourg

Sous-groupe 4 : Résultats et Responsabilité mutuelle (animation Mme Corre)

Gestion axée sur les résultats du développement et responsabilité mutuelle apparaissent comme les parents pauvres de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
Pourquoi ?
Comment progresser ?
Introduction en 10 minutes : MM. Bruno Leclerc et Richard Mouthuy (Mozambique)
Invités : Unité *Strategic Planning*, Commission de l'Union Africaine (Dr Salif Sada SALL et Dr Mohamed NAIMI)
Rapporteur : M. Jean-Marie Hatton, CoCAC Libreville

(café et boissons en libre service)

13h00 – 14h00 *Déjeuner – Buffet*

Après midi

14h00 **Restitution des travaux des sous-groupes**

14h00 – 14h10 Sous-groupe 3 (M. Richard, rapporteur).
14h10 – 14h20 Sous- groupe 4 (M. Hatton, rapporteur)

14h20 – 15h00 Débat

15h00 **Débat avec les acteurs extérieurs**

Modérateurs : MM. Grébert et Cohen

15h00 – 15h15 M. Serge Snrech : conclusions saillantes des travaux de l'atelier
Réactions de :
M. Fidèle Sarasorro (PNUD), co-président du groupe des bailleurs
M. Alex O'Riordan, Délégation de la Commission européenne (consultant)
M. Leonhard Moll (Coopération autrichienne)

15h45– 16h45 Débat

16h45 – 17h00 ***Pause***

17h00 – 17h30 Evaluation de l'atelier, enseignements et conclusions sur son déroulement. (MM. Armand Rioust de Largentaye et Serge Allou)

17h30 **Clôture avec M. l'Ambassadeur de France en Ethiopie**

17h30 – 18h00 Interventions conclusives de Mme Brunon-Meunier, MM. Frédéric Bontems et Serge Snrech

18h00-18h30 Clôture par M. l'Ambassadeur

B. Liste des participants

Les participants aux deux journées

Paris

M. Armand RIOUST DE LARGENTAYE	AFD siège (PSP/APR)
M. Frédéric BONTEMS	AFD (Directeur PSP)
M. Alexander VON KAP-HERR	AFD siège (REL/RXC)
Mme Corinne BRUNON-MEUNIER	AFD siège (Directrice adj. AFR)
M. Adrien HAYE	AFD siège (AFR)
M. Serge SNRECH	MAEE Paris (DGM)

Consultants

M. Serge ALLOU	Consultant, GRET
Mme Gwénaëlle CORRE	Consultante, ECDPM

Réseau AFD

M. Jean-Pierre MARCELLI	Kenya
M. Gilles CHAUSSE	Cameroun
M. Bruno LECLERC	Mozambique
M. Olivier PEZET	Madagascar
M. Xavier BLANCHARD	République du Congo
M. Christophe RICHARD	Afrique du Sud
M. Christian YOKA	RDC
M. Patrick DAL BELLO	Tchad
M. Eric BAULARD	Gabon
M. Michel GAUTHEY	Maurice
M. Etienne WOITELLIER	Angola
M. Jocelyn LEVENEUR	Djibouti
M. Didier GREBERT	Ethiopie
M. Cheikh DIA	Ethiopie
Mme Neguest MEKONNEN	Ethiopie
Mme Claire COCHEME	Ethiopie
M. Hugues MARION	Centrafrique

SCAC

M. Jean-Marie HATTON	République du Congo

M. Yvon ALAIN	Cameroun
M. Pierre CATHALA	Tchad
M. Marcel JOUVE	Gabon
M. Patrick COHEN	Ethiopie
M. Lucien BRUNEAU	Ethiopie
M. Bernard BANOS-ROBLES	Djibouti
M. David SADOULET	RDC
M. Richard MOUTHUY	Mozambique
M. Claude POULET	Tanzanie
M. Georges DIENER	Kenya
M. Didier NIEWIADOWSKI	Centrafrique
M. François-Marie LAHAYE (conseiller régional Santé)	Ethiopie

Services économiques régionaux

M. Pascal FOURCAUT	Cameroun
M. Olivier JONGLEZ	Afrique du Sud
M. Pierre VERNHES	Ethiopie
M. Christian SAILLARD	Kenya

Les invités extérieurs – 2ème journée

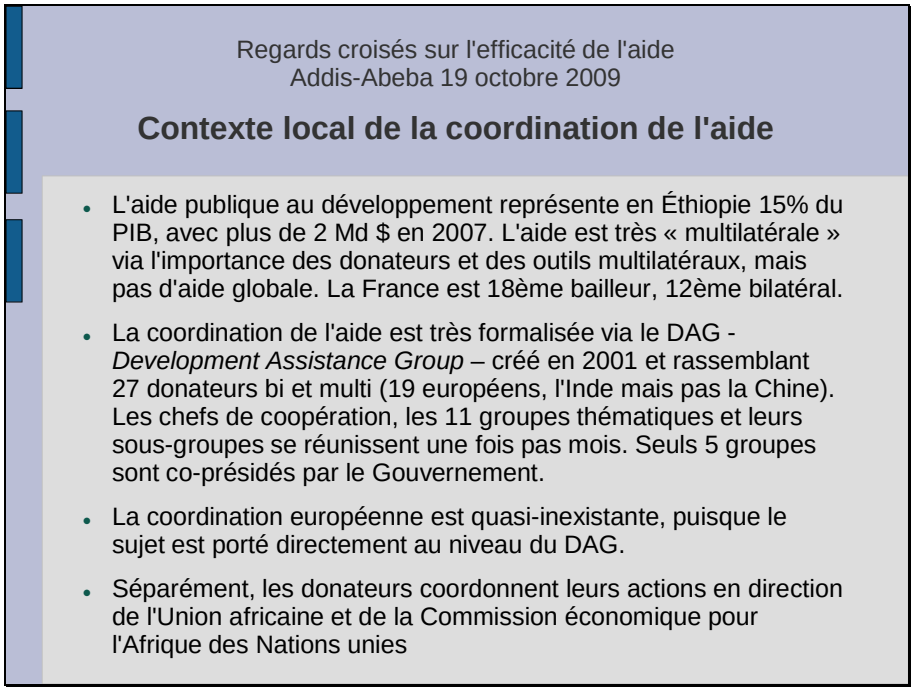
M. Fidèle SARASSORRO	PNUD Ethiopie
M. Alex O'RIORDAN	DCE Ethiopie
M. Leonhard MOLL	Coopération autrichienne
M. Francis BOKILO	Commission de l'Union africaine Ethiopie
M. Mandekor DJIMADOUM	Commission de l'Union africaine Ethiopie

Ouverture et clôture

M. Jean-Christophe BELLIARD	Ambassadeur de France en Ethiopie
M. Romain VUILLAUME	Premier Conseiller de l'Ambassade

1. Expérience d'un attaché de coopération centré sur la coordination de l'aide au service des intervenants français. Lucien Bruneau, SCAC Addis Abeba

Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Addis-Abeba 19 octobre 2009
Expérience d'un attaché de coopération centré sur la coordination de l'aide au service des intervenants français
Lucien BRUNEAU
Attaché de coopération chargé de la coordination et de l'harmonisation de l'aide
SCAC d'Addis-Abeba


Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Addis-Abeba 19 octobre 2009
Contexte local de la coordination de l'aide
L'aide publique au développement représente en Éthiopie 15% du PIB, avec plus de 2 Md $ en 2007. L'aide est très « multilatérale » via l'importance des donateurs et des outils multilatéraux, mais pas d'aide globale. La France est 18ème bailleur, 12ème bilatéral.
La coordination de l'aide est très formalisée via le DAG - Development Assistance Group – créé en 2001 et rassemblant 27 donateurs bi et multi (19 européens, l'Inde mais pas la Chine). Les chefs de coopération, les 11 groupes thématiques et leurs sous-groupes se réunissent une fois pas mois. Seuls 5 groupes sont co-présidés par le Gouvernement.
La coordination européenne est quasi-inexistante, puisque le sujet est porté directement au niveau du DAG.
Séparément, les donateurs coordonnent leurs actions en direction de l'Union africaine et de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies

Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Addis-Abeba 19 octobre 2009

Missions d'un attaché de coopération pour la coordination et l'harmonisation de l'aide

Sous l'autorité du COCAC, en lien étroit avec la Chancellerie, l'AFD et la MECO, en collaboration avec les AT :

- Représenter la coopération française dans les différentes structures de coordination (pour l'Éthiopie et l'Union africaine)
- Assurer une influence sur les programmes multilatéraux et européens

Exemples:

- Rechercher l'obtention d'une délégation de gestion dans la justice
- Rassembler des co-financements multilatéraux pour le projet de création d'une ENA éthiopienne.
- Pousser la position commune française sur la révision du 10ème Fonds européen de développement.
- Placer une assistance technique française auprès du nouveau *African Climate Policy Centre*.

Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Addis-Abeba 19 octobre 2009

Priorités et enseignements

1. Dans un pays à présence française marginale, consolider nos niches par des co-financements (cela suppose de disposer d'un levier)
2. Influencer nos contributions multilatérales grandissantes, surtout celles complémentaires à notre aide bilatérale (CE, PNUD, BM)
3. Être présent dans les groupes de coordination, pour assurer une influence sur les projets des autres donateurs et pour participer au débat local sur l'efficacité de l'aide et la division du travail.

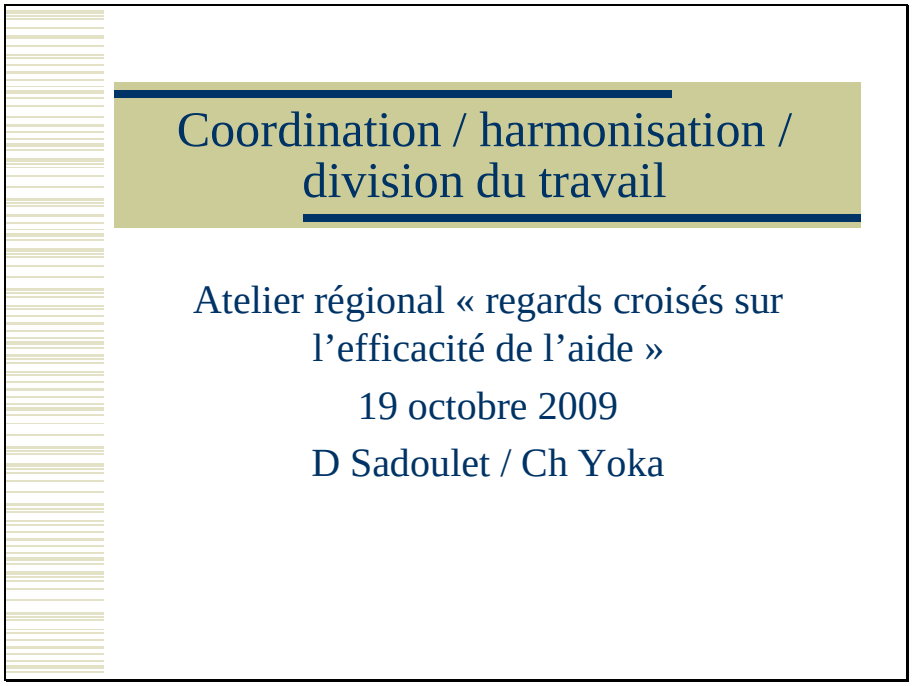
- Conflit entre objectifs généraux d'efficacité et locaux d'influence
- Nécessité d'une appropriation conséquente de la partie nationale
- Assurer une mobilisation européenne distincte
- Inadaptation de nos outils pour les délégations de gestion
- A défaut de capacité de leadership sectoriel, jouer sur les liens entre projets bi et programmes multi pour construire une proximité avec les multilatéraux complémentaires

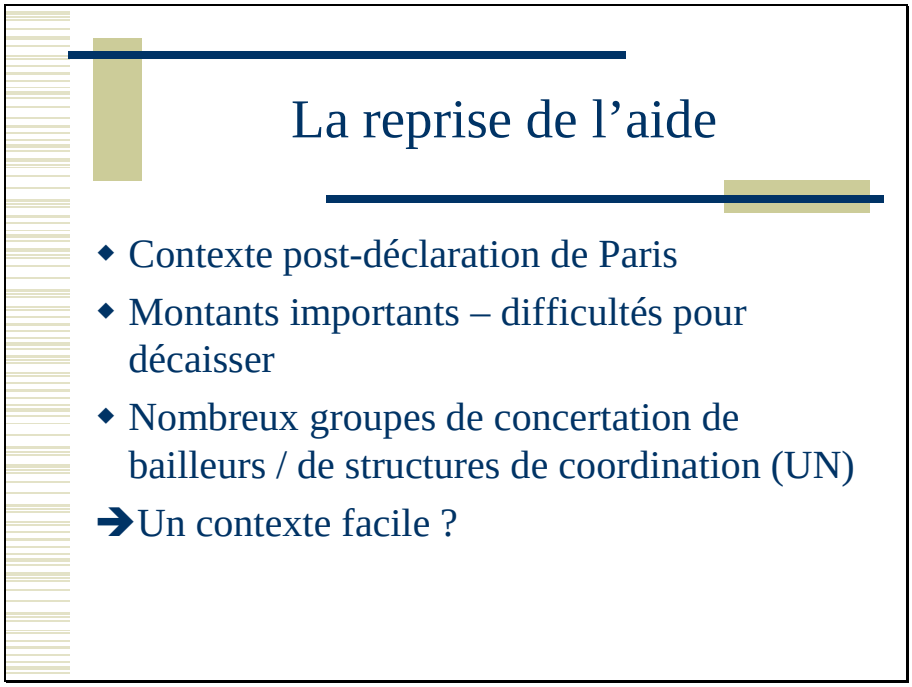
Regards croisés sur l'efficacité de l'aide
Addis-Abeba 19 octobre 2009

Merci pour votre attention

lucien.bruneau@diplomatie.gouv.fr

2. Concertation, harmonisation, division du travail. Expérience de la RDC. Christian Yoka et David Sadoulet, AFD et SCAC Kinshasa


Coordination / harmonisation / division du travail
Atelier régional « regards croisés sur l'efficacité de l'aide »
19 octobre 2009
D Sadoulet / Ch Yoka


La reprise de l'aide
Contexte post-déclaration de Paris
Montants importants – difficultés pour décaisser
Nombreux groupes de concertation de bailleurs / de structures de coordination (UN)
➔Un contexte facile ?

Matrice 1. Concentration par bailleurs et secteurs

Cumul des décaissements des bailleurs pour les deux années 2007 et 2008 (en millions de dollars américains)

	Humanitaire	Santé	Gouv. Générale	Transport	Dette	Education	Autres serv.sociaux	Agric.dév.rural	eau&assain.	Gouv. Sécuritaire	Population et VIH/SIDA	Mines	Envir&Forêts	Aide prog	Autres infras économ	Energie	Gestion urbaine	TOTAUX
Banque Mondiale		127,000	49,000	152,000	22,000	41,000	1,000	1,000	66,000		12,000	57,000				8,000		536,000
Commission Européenne	208,986	41,255	22,353	31,913	6,832	14,400	48,534	23,909	10,888	9,010			18,113	0,696	0,198	0,463		437,548
Belgique	21,902	66,529	65,711	29,706		31,990	15,728	40,808	37,939	1,094	17,255	7,049	3,635	2,859	1,330	1,219		344,754
Etats-Unis	201,251	27,952	21,143			18,363	14,852	8,710		7,179	13,245		10,365					323,060
ONU (hors BM)	100,449	21,892	19,043	36,613		21,409	34,342	12,509		4,101	60,494		2,549		0,688			314,089
Allemagne	20,692	3,149	3,831	9,790	229,992			8,251	2,146				4,434		4,677			286,962
Pays-Bas	105,377	0,728	17,989							35,320		0,806	0,644					160,864
Suède	139,717		9,041			7,032				0,831			1,385		0,489			158,494
Royaume-Uni	94,316	11,926	18,738	8,480		0,157		0,185	1,009	15,525	2,642	0,168			0,308			153,454
Japon	45,939	5,643	8,885	0,326		0,230	0,101	10,020	1,238	13,191				20,000			0,399	105,972
Banque Africaine Développement		1,587	69,058	10,063		2,450	9,893	10,890	0,815									104,755
Fonds Mondial santé		68,482								5,087								73,569
Canada	23,928	6,948	17,147			0,503		1,672	1,311	9,777			1,224	2,212	1,457	0,714		66,894
Pooled Fund (humanitaire)	44,858																	44,858
Espagne	20,305	2,893	0,837			5,557	0,030	3,220	0,801	4,929	2,185		2,671		0,329			43,757
France	20,946	0,368	7,396	0,173		4,319	2,442		0,336	0,663	0,000		0,517		0,510		1,642	39,313
Italie	7,164	7,577	0,938				2,390	5,220		3,539	0,425		0,104	2,836				30,195
Chine		4,570		10,000		2,206	0,559	3,141										20,476
Inde				8,032			4,658					1,979						14,669
Suisse	3,814	0,361	3,175															7,350
Finlande	5,696																	5,696
Afrique du Sud	4,501																	4,501
Norvège	2,759	0,034	0,178							0,815								3,786
Corée du Sud		0,040													2,921			2,960
Fonds Mondial Environnement													2,551					2,551
Danemark	1,284																	1,284
Grèce	1,042																	1,042
Turquie	0,575	0,090																0,665
République Tchèque	0,599																	0,599
Irlande										0,418								0,418
Luxembourg	0,388																	0,388
Fondation capacités Afrique (ACBF)						0,066	0,288											0,353
El Salvador			0,004															0,004
Pologne			0,001															0,001
TOTAUX	1 076,491	399,021	334,467	297,095	258,824	149,681	134,816	129,536	122,483	111,478	108,247	67,001	48,194	28,604	12,906	10,397	2,041	3 291,282

PILIERS :

Gouvernance	Croissance Pro-pauvre	Services Sociaux	Autres

: chefs de file de Groupe Thématique

Matrice 4. Fragmentation par bailleurs *(ce tableau se lit horizontalement)*

Cumul des décaissements des bailleurs pour les deux années 2007 et 2008 (en millions de dollars américains)

	Humanitaire	Santé	Gouv. Générale	Transport	Dette	Education	Autres serv.sociaux	Agric.dév.rural	eau&assain.	Gouv. Sécuritaire	Population et VIH/SIDA	Mines	Envir&Forêts	Aide prog	Autres infras économ	Energie	Gestion urbaine	TOTAUX
Banque Mondiale		24%	9%	28%	4%	8%	0,2%	0,2%	12%		2%	11%				1%		100%
Commission Européenne	48%	9%	5%	7%	2%	3%	11%	5%	2%	2%			4%	0,2%	0,05%	0,1%		100%
Belgique	6%	19%	19%	9%		9%	5%	12%	11%	0,3%	5%	2,0%	1%	1%	0,4%	0,4%		100%
Etats-Unis	62%	9%	7%			6%	5%	3%		2%	4%		3%					100%
ONU (hors BM)	32%	7%	6%	12%		7%	11%	4%		1%	19%		1%		0,2%			100%
Allemagne	7%	1,1%	1%	3%	80%			3%	1%				1,5%		2%			100%
Pays-Bas	66%	0,5%	11%							22%		1%	0,4%					100%
Suède	88%		6%			4,4%				1%			1%		0,3%			100%
Royaume-Uni	61%	8%	12%	6%		0,1%		0,1%	1%	10%	2%	0,1%			0,2%			100%
Japon	43%	5%	8%	0,3%		0,2%	0,1%	9,5%	1%	12%				19%			0,4%	100%
Banque Africaine Développement		2%	66%	10%		2%	9%	10%	1%									100%
Fonds Mondial santé		93%								7%								100%
Canada	36%	10%	26%			1%		2%	2%	15%			2%	3%	2%	1%		100%
Pooled Fund (humanitaire)	100%																	100%
Espagne	46%	7%	2%			13%	0,1%	7,4%	2%	11%	5%		6%		1%			100%
France	53%	1%	19%	0,4%		11%	6%		1%	2%			1%		1%		4%	100%
Italie	24%	25%	3%				8%	17%		12%	1%		0,3%	9%				100%
Chine		22%		49%		11%	3%	15%										100%
Inde				55%			32%					13%						100%
Suisse	52%	5%	43%															100%
Finlande	100%																	100%
Afrique du Sud	100%																	100%
Norvège	73%	1%	5%							22%								100%
Corée du Sud		1%													99%			100%
Fonds Mondial Environnement													100%					100%
Danemark	100%																	100%
Grèce	100%																	100%
Turquie	86%	14%																100%
République Tchèque	100%																	100%
Irlande										100%								100%
Luxembourg	100%																	100%
Fondation capacités Afrique (ACBF)						19%	81%											100%
El Salvador			100%															100%
Pologne			100%															100%
TOTAUX	33%	12%	10%	9%	8%	5%	4%	4%	4%	3%	3%	2%	1%	1%	0,4%	0,3%	0,1%	100%

PILIERS :

Gouvernance	Croissance Pro-pauvre	Services Sociaux	Autres

L'agenda de Kinshasa

- Un effort pour plus de coordination
- 4 priorités (issues de la Décl. Paris)
  - Leadership gouvernemental
  - Mise en œuvre des réformes / renft de capacités
  - Division du travail
  - Alignement sur les systèmes nationaux
- Mais
  - Capacités administration et chaîne de dépense publique très faibles
  - Reste un engagement mutuel … sans contrepartie

Les groupes thématiques

- 15 groupes couvrant la totalité de l'action gouvernementale
  - Forte tendance bureaucratique
  - Un bailleur « parrainant » chaque groupe
  - Une forte activité de production normative
  - 15 groupes face à 36 ministères…
- Des stratégies sectorielles/CDMT en attente

Coordination – harmonisation?

- Des bailleurs sous forte pression :
  - Forte difficulté pour décaisser
  - Des intérêts à ne pas négliger (ne surtout pas fâcher…)
- La partie congolaise regarde ailleurs :
  - Priorités = sécurité, stabilité politique
  - Administration virtuelle

La délégation de gestion

- Mise en œuvre du projet britannique d'appui aux médias *(Supervisé par l'ambassade et meo par FCI)*
- Délégation de projets OMD à la coopération technique belge (opérateur)
  - Projet éducation
  - Projet adduction d'eau

➔ Une logique opportuniste pour de petits montants. Mécanisme à recours marginal ?

3. Réflexion sur la coordination, l'harmonisation et la division du travail. L'expérience de Madagascar. Olivier Pezet, AFD Antananarivo

Regards croisés sur l'efficacité de l'aide

Réflexion sur la coordination, l'harmonisation et la division du travail

L'expérience de Madagascar

O.Pezet, Addis Abeba, Octobre 2009

Eléments de contexte

- Relativement peu d'acteurs
- Emergence d'un cadre de concertation national en 2008
- Suspension de l'aide budgétaire fin 2008
- Survenance de la crise politique et institutionnelle début 2009
  - Rupture du dialogue
  - Sanctions
  - Coordination « autonome », sous-groupe européen actif
    - Mesures d'urgence
    - Concertation avec le SP
    - Plateforme sortie de crise
- Les risques d'un Etat fragile
  - Acteurs souterrains non coopératifs et aventurisme financier
  - Délinquance et insécurité économique (cas environnement)

Quels facteurs déclencheurs d'une meilleure organisation du travail?

- Les capacités du partenaire
  - Une stratégie nationale de référence, base d'allocation (cas de l'eau)
  - Insuffisance de la priorisation et des capacités, difficultés du travail interministériel
- Les aides
  - Des secteurs de forte concentration: ABG (cadre de partenariat) et groupes sectoriels OMD (santé, éducation, sécurité alimentaire)
  - Le cadre européen, potentiel d'exemplarité
  - Les nouveaux défis, la contrainte des moyens…(cas rocade NE Tana)
- L'adaptation au contexte: le catalyseur de la crise
  - groupe des chefs de délégation et groupes sectoriels
  - diagnostics en commun
  - Mapping, mesures d'urgences (cas santé, C2D) et assouplissement des sanctions
  - plateforme de reprise
- La présence d'acteurs de référence
  - cas développement urbain, appuis SP, Suisse

Quelle participation dans les secteurs hors concentration?

- Euh?? Quelle concentration??! Santé, éducation, développement agricole et pêche, infrastructures et développement urbain, secteur privé et non souverain, ONG et coopérations décentralisées, Etat de droit, culture, recherche, francophonie, aide alimentaire, catastrophes, sécurité intérieure, défense…
- Une implication de fait
  - DCP: compétences SCAC et courants traversiers AFD: environnement, intégration régionale et dans la mondialisation
  - Instrumentale: les appuis au secteur privé, le non souverain, le FFEM
- Une implication de niches
  - Porteuse d'image et d'influence? Offre de production intellectuelle (recherche et ateliers) sur les points forts
  - Innovante et expérimentale? Via offre ONG et nouveaux acteurs?
  - Prospective? Les secteurs de concentration de demain?
  - De circonstance: crise, Etat fragile (cas de la réforme foncière)
- Une implication déléguée
  - Les secteurs « hors concentration » deviennent « secteurs de délégation »? (cas de l'environnement) – L'influence se délègue-t-elle?
  - Comment renvoyer l'ascenseur?

Doit-on suivre (?) localement l'activité des multilatéraux?

- Insuffisance de l'information pays montante/descendante sur le travail des administrateurs et les positions françaises?
  - Revisiter la tuyauterie?
- A travers les réunions des chefs de délégation et les groupes sectoriels
  - A formaliser et normaliser?
- Participer à la programmation, l'influencer?
  - Cas BM: Economic and sectorial work, Policy paper, missions de supervisions conjointes
  - Cas CE: revue à mi-parcours Xème FED

Expériences probantes de division du travail et conditions de leur succès

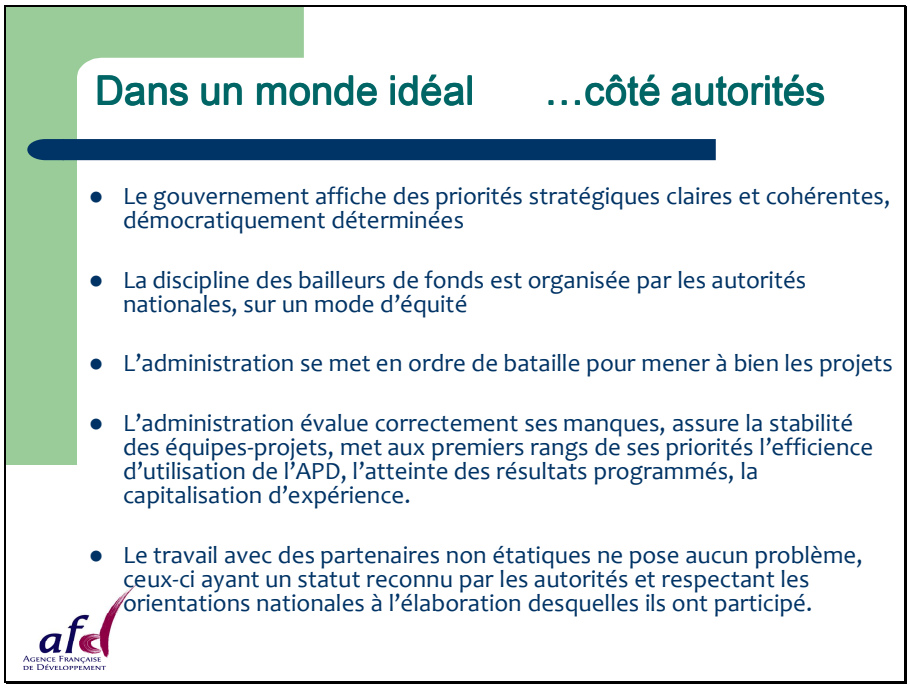
- Davantage de coopération sectorielle que de division du travail
- Expériences probantes et non probantes
  - Division exclusive (cas MCA) ou inclusive (urbain AFD/DCE)
  - Division géographique: la coopération décentralisée - ONG
  - Le risque du retrait ou des sanctions
- Conditions nécessaires
  - L'harmonisation des agendas stratégiques et la prévisibilité des engagements
  - Une masse critique d'acteurs jouant le jeu
  - Division et délégation paraissent indissociables (la question des moyens)
- Pour l'AFD
  - Une spécialisation préalable, une image, des initiatives (souvent personnelles): cas AFD/DCE, urbain, ports
  - La limite des moyens - Une stratégie de niches « sous-sectorielles »? (agroécologie, finances des CL, développement urbain)
  - DCE: substituer « secteurs de délégation » à « secteurs hors concentration »?

Les délégations de gestion. Quel usage et quelles perspectives?

Une belle idée … facteur d'efficacité ou de complexité?

- Exemples et facteurs de réussite
    - KFW, une volonté politique, la capacité de réciprocité
    - Commission européenne, une politique subie? Le maquis des procédures, le déséquilibre des forces
    - Banque mondiale? Un concept inconnu? Ou à sens unique?
    - Les agences SNU et leurs infrastructures opérationnelles permanentes
    - EDFI, l'apport d'affaires, la spécialisation géographique ou sectorielle
- Mode d'emploi et perspectives
    - Réservé aux secteurs hors concentration?
        - Cas de l'environnement (hors concentration), de la santé (concentration)
    - Les crises et sorties de crise
    - Des règles pratiques d'instruction et de « coordination déléguée »

4. Gouvernance nationale de l'aide et renforcement des capacités. Le cas de l'Ethiopie. Didier Grébert et Patrick Cohen, AFD et SCAC Addis Abeba


Dans un monde idéal …côté autorités
Le gouvernement affiche des priorités stratégiques claires et cohérentes, démocratiquement déterminées
La discipline des bailleurs de fonds est organisée par les autorités nationales, sur un mode d'équité
L'administration se met en ordre de bataille pour mener à bien les projets
L'administration évalue correctement ses manques, assure la stabilité des équipes-projets, met aux premiers rangs de ses priorités l'efficience d'utilisation de l'APD, l'atteinte des résultats programmés, la capitalisation d'expérience.
Le travail avec des partenaires non étatiques ne pose aucun problème, ceux-ci ayant un statut reconnu par les autorités et respectant les orientations nationales à l'élaboration desquelles ils ont participé.
afd
Agence Française de Développement

Dans un monde idéal … côté partenaires

- Les partenaires – tous les partenaires – s'inscrivent dans les priorités nationales sans chercher à perturber le jeu démocratique
- Ne détournent pas l'APD de son objectif principal de solidarité entre les peuples
- Respectent les structures administratives existantes mais aident à les renforcer en fonction des besoins évalués
- Interviennent avec constance et respectent la parole donnée

Positionnement du sujet : cas de l'Ethiopie

- Un pays tiraillé entre contrôle autoritaire et laisser-faire
- Des mécanismes de gouvernance de l'aide à parfaire, en particulier au niveau sectoriel
- Des goulots d'étranglement forts : secteur télécom, secteur financier, secteur gouvernance (en particulier gouvernance démocratique), décentralisation
- Des maîtrises d'ouvrage de qualité inégale
- Des lieux de pouvoir difficiles à identifier

Le renforcement des capacités : un casse-tête en Ethiopie

- Une administration peu « exogame »
- Des besoins de renforcement mal reconnus et mal identifiés
- Une tentation d'enkystement de l'assistance technique
- Des moyens d'intervention des partenaires en partie inadaptés

Quelques questions pour alimenter les débats ?

- Comment identifier les centres de pouvoir ?
  - ➲ Investir dans la connaissance sociopolitique, recruter des cadres locaux de haut niveau, appointer des membres de l'administration comme facilitateurs ?
- Le ciblage des élites est-il le meilleur levier pour faire évoluer les structures administratives ?
  - ➲ Donner la priorité dans quelques pays à la formation des cadres intermédiaires ?
- La substitution : un tabou absolu ?
  - ➲ Déléguer systématiquement la maîtrise d'ouvrage au détriment de l'appropriation ?

5. Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Le cas du Mozambique. Bruno Leclerc et Richard Mouthuy, AFD et SCAC Maputo

Gestion axée sur les résultats & responsabilité mutuelle

Cas du Mozambique

Atelier Regards Croisés

Addis Abéba, 19 Octobre 2009

Richard Mouthuy et Bruno Leclerc (SCAC/AFD)

1 Gestion axée sur les résultats
1.1 Rappel de la Déclaration de Paris

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

- Engagements pays :
  - raccorder stratégies nationales et cycles budgétaires
  - mettre en place des cadres d'évaluation orientés vers les résultats (avec indicateurs de suivi des progrès)
- Engagements des donneurs:
  - relier programmation et ressources par pays aux résultats obtenus
  - aligner programmation et ressources sur les cadres d'évaluation des résultats des pays partenaires et utiliser autant que possible ces cadres
  - harmoniser les exigences pour le suivi et ses modalités
- Ensemble: renforcer les capacités des pays à mettre en œuvre ces engagements

→ *indicateur 11 : réduction d'1/3 le nombre de pays sans cadres d'évaluation des performances*

2

1 Gestion axée sur les résultats
1.2 Moz. : où en est-on par rapport à la DP ?

- **Pays : raccorder stratégies nationales et cycles budgétaires, cadres d'évaluation**
  - ABG a permis amélioration de la gestion des finances publiques et programmation budgétaire
  - existence d'un CDMT
  - important travail des économistes (EWG) sur budget, cohérence aide/budget et CDMT
  - existence d'une matrice de performance (PAF) du PARPA (200 indic.) et de l'ABG (40 indic.)
- **donneurs : relier programmation-résultats, aligner sur cadres d'évaluation, harmoniser suivi**
  - programmation de l'ABG dépend des résultats de la revue conjointe (indicateurs)
  - alignement du cadre d'évaluation de l'ABG sur celui du PARPA, harmonisation du suivi (revues conjointes)
- **Ensemble : renforcer les capacités à mettre en œuvre ces engagements**
  - revues conjointes de mars/avril et septembre, travail conjoint dans les GTs sur les stratégies, les réformes, les indicateurs, etc.

3

1 Gestion axée sur les résultats
1.3 Rappel de l'Agenda d'Accra pour l'Action

Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats

- Déclaration d'Accra: résultats, transparence et reddition de comptes
  - améliorer la qualité des politiques (conception, exécution et évaluation) grâce à de meilleurs systèmes d'information
  - mettre au point des instruments efficaces de gestion axée sur les résultats
  - meilleure coordination/harmonisation entre les systèmes de suivi donneurs et pays partenaires
  - renforcer les incitations pour améliorer l'efficacité de l'aide

4

1 Gestion axée sur les résultats
1.4 Moz. : où en est-on par rapport à l'AAA ?

- **Meilleurs systèmes d'information**
  - renforcement des statistiques, fonds commun à l'INE
  - groupe de travail conjoint GoM/PAPs sur le suivi de la pauvreté
- **Mettre au point des instruments efficaces de gestion axée sur les résultats, coordination/harmonisation systèmes de suivi**
  - matrice d'indicateurs du GoM
  - nombreux fonds communs et approches programmes : appui harmonisé à stratégies, revues et missions conjointes, cadre de suivi conjoint orienté sur les résultats (importance du Mémoire d'Entente)
  - renforcement des capacités, coopération technique
- **Renforcer les incitations pour améliorer l'efficacité de l'aide**
  - travail sur l'amélioration de l'efficacité des GTs : message passé sur la culture des résultats au sein de chaque GT (note sur les bonnes pratiques, sessions de "formation" des chefs de files

5

2 Responsabilité mutuelle et transparence
2.1 Rappel de la Déclaration de Paris

Donneurs et pays partenaires sont <u>responsables</u> des résultats obtenus

- <u>Déclaration de Paris</u>
  - Engagements pays
    - renforcer le rôle des instances parlementaires (stratégies et budgets)
    - développer des approches participatives (stratégies et évaluations)
  - Engagements des donneurs
    - fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur leur aide (prévisibilité, reddition de compte)
  - Ensemble : évaluation conjointe des résultats

6

2 Responsabilité mutuelle et transparence
2.2 Moz. : où en est-on par rapport à la DP ?

- **GoM : renforcer rôle Parlement, développer approches participatives**
  - Parlement toujours peu impliqué, mais alignement des cycles de programmation sur le calendrier budgétaire et parlementaire
  - Société civile de plus en plus impliquée : observatoires du développement, y compris provinciaux, participation aux réflexions sur les matrices d'indicateurs et à leur suivi, implication sur ITIE ++, implication sur évaluation du PARPA 2 et pour préparation du PARPA 3
  - Secteur privé impliqué dans GT secteur privé
  - mais globalement, encore beaucoup à faire
- **PTFs : prévisibilité de l'aide, reddition de compte**
  - ODAMOZ : base de données de l'aide sur Internet, à actualiser chaque trimestre avec décaissements prévus dans années n à n+3. Outil pour mieux préparer le budget et pour le CDMT. Difficultés pour la France d'être prévisible
- **Ensemble: évaluation conjointe des résultats**
  - revues conjointes de l'ABG, intégration de tous les bailleurs dans l'avenir
  - deux matrices de performance, celle du GoM et celle des PAPs

7

2 Responsabilité mutuelle et transparence
2.3 Rappel de l'Agenda d'Accra pour l'Action

Pays et Donneurs sont <u>responsables</u> des résultats obtenus

- Transparence et reddition de comptes, notamment vis-à-vis de l'opinion publique
- Mise en place de mécanismes d'évaluations mutuelles
- Mises en œuvre et/ou poursuite des systèmes de revues par les Pairs
- Lutte conjointe contre la corruption

8

2 Responsabilité mutuelle et transparence
2.4 Moz. : où en est-on par rapport à l'AAA ?

- **Transparence** : aide-mémoire des revues conjointes publics, conférences de presse, évaluation porte à la fois sur les performances du GoM et des PAPs, évaluation en cours du PARPA 2006-2010
- **Mécanismes d'évaluations mutuelles** : matrice de performance des PAPs, notation des PAPs chaque année par consultant indépendant, 20 indicateurs basés sur la DP (parfois plus ambitieux). Exemples : 40% au moins d'ABG/total aide, 75 % au moins d'approche-programmes (ABG + fonds communs), plan triennal glissant, 45 % de l'aide suit les procédures nationales d'audit, 40 % de missions conjointes, etc.
- **Revues par les Pairs** :
  - revue par les pairs africains (MARP)
  - notation des PAPs
  - détermination des avantages comparatifs
  - revue par les pairs des conventions et accords d'ABG
- **Lutte conjointe contre la corruption** : stratégie du GoM, y compris par secteur. Mais beaucoup à faire, sur gouvernance en général

9

2 Responsabilité mutuelle et transparence
2.5 Moz. : limites de l'exercice

- à partir de la revue conjointe (RC) de mars 2010, l'aide-mémoire de la RC ne sera plus conjoint :
  - aide-mémoire des PAPs
  - puis réponse du GoM
- faible implication du GoM pour le moment dans les discussions sur la division du travail, l'architecture des groupes de travail, etc.
- notation des PAPs plus portée par les PAPs que par le GoM

10

3. Quelques pistes pour la discussion

- comment améliorer la culture de résultats ?
- la notation des bailleurs est-elle généralisable ?
- comment renforcer les systèmes de statistiques ?
- comment renforcer les capacités sur les questions de culture des résultats et de responsabilité mutuelle ?
- comment améliorer la prévisibilité ?
- comment mieux impliquer le Parlement et la société civile ?

11

4. Glossaire

- AAA : Programme d'Action d'Accra
- ABG : Aide Budgétaire Globale
- CDMT : Cadre de dépenses à Moyen Terme
- DP : Déclaration de Paris
- INE : Institut National des Statistiques
- GoM : Gouvernement du Mozambique
- GT : Groupe de Travail
- ITIE : Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
- MdE : Mémoire d'Entente
- PAF : Performance Assessment Framework
- PAPs : Programme Aid Partners (donneurs d'ABG)
- PARPA : DSRP mozambicain
- RC : Revue Conjointe

12

Annexes sur le cas du Mozambique

1. Tableau des secteurs de concentration des donateurs

Task force on division of labour

15th December 2008

WORKING DOCUMENT ON SECTORS OF CONCENTRATION AND PARTICIPATION OF DONORS IN WORKING GROUPS (INFORMAL SURVEY IN 11 AND 12//2008)

Sectors		A	AfDB	B	Can	CH	D	DK	E	EC	F	Fin (1)	I	Irl	N	NL	P	S	UK	WB	total G19 (2)	Japon	USA		UN	total (2)
																							Usaid	MCC		
Health				2012						non focal					2009				2010 ?		**13/10**					**16/13**
HIV/Aids					via health	via health	2009 : DC from EC	via health	via health	2009 : DC to D	via health		non focal	2011 ?		via health		non focal 2010			**3**	non focal				**5**
Education/culture											cult: non focal					2011				FTI	**11/10**					**13/12**
Agriculture/fisheries/ rural development		agric.		rural devel.	agric. ru.dév.			agric.	2007	agric. ru.dév.				2011 ?	fisher.			agric.	SP to Irl.	agric. ru.dév.	**11/10**	agric.		agric.		**15/10**
Environment/natural resources													non focal						non focal	non focal	**3**		non focal			**4**
Transports													non focal	SP to UK				2011	2010. SP from Irl		**5/3**					**7/5**
Energy								2009		energy facility											**5/4**	non focal				**5/4**
Water and sanitation					via rur.dev SP fr. Irl					water facility				SPto Can Inhamb.					2010		**4/3**	non focal				**6/5**
Economic governance/ financial services			non focal													non focal			2007		**3**			non focal		**5**
Governance										2010 : DC to P	non focal	non focal	non focal		non focal	non focal	2010 : DC from EC				**13**					**16**
General Budget Support				2009 : DC to EC						2009 : DC from B											**19**					**19**
Support to civil society														partnersh. with UK					partnersh. with Irl		**16**					**19**
Research/scholarships																					**8**				research	**10**
Direct support to private sector			loans			grants SECO	loans DEG	grants loans		loans EIB	loans Propar.			TA to priv. sec		grants loans		grants Niassa		IFC loan. gu. Miga						
strategy : period		2008-2012	2006-2010	2009-2012	2004-2009	2007-2011	2007-2009	2009-2013	2009-2012	2008-2013	2006-2010	2008-2013	2008-2010	2007-2010	2006-2009	2008-2011	2007-2009	2008-2012	2008-2012	2007-2011		2009-2013	2009-2014	2008-2012	2007-2009	
strategy : duration (years)		5	5	4	5	5	2	5	4	6	5	6	3	4	4	4	3	5	5	4		5	5	5	3	
budget/year (grants)	in 2008	4 M€	42 MUA	12 M€	70 MC$	25 M$	46 M€	400MDK	25 M€	121 M€	11 M€	21 M€	33 M€	43 M€	433MNK	70 M€	15 M€	750MSK	60 M£	211 M$		27 M$	290 M$	101 M$	166 M$	
in donor currency	in 2010	6 M€	42 MUA	12 M€	70 MC$	25 M$	46 M€	400MDK	25 M€	121 M€	11 M€	30 M€	33 M€	61 M€	450MNK	70 M€	15 M€	750MSK	70 M£	211 M$		27 M$	281 M$	101 M$	166 M$	
budget/year (grants)	in 2008	5,1	63,0	15,4	54,6	25,0	58,9	68,4	32,0	154,9	14,1	26,9	42,2	55,0	60,6	89,6	19,2	90,8	88,2	211,0	**1 174,9**	27,0	290,0	101,0	166,0	**1 758,9**
in US dollars (1)	in 2010	7,7	63,0	15,4	54,6	25,0	58,9	68,4	32,0	154,9	14,1	38,4	42,2	78,1	63,0	89,6	19,2	90,8	102,9	211,0	**1 229,1**	27,0	281,0	101,0	166,0	**1 804,1**
nb of programmes/projects officers (including HOCs)		4	8	3	11	11	9	10	8	18	4 AFD 4 Emb.	6	10	15	11	11	4	12	11	20 (+ region.)	**190**	9	30	4	70	**303**
nb sectors of concentration		**2**	**4**	**3**	**4**	**3**	**3**	**6 (4 by 2010)**	**3**	**2**	**2**	**3**	**3**	**5 (3 by 2011)**	**3**	**3 (2 by 2011)**	**2**	**4 (3 by 2011)**	**6 (3 by 2010)**	**9**		**5**	**5**	**3**	**8**	
nb WG with active participation		2	10	4	9	7 + 1 pill.	5	8	5	10	4	5	9	10 + 1 pill.	8 + 1 pill.	8	3	13	13	12	**145**	12	5	3	17 + 2 pill.	**182**
nb sub WG with active participation		3	3	6	10	9	10	12	10	5	4	8	7	11	4	8	4	5	10	13	**142**	6	9	0	19	**176**
total nb WG/sub WG active part.		**5**	**13**	**10**	**19**	**16 + 1pill.**	**15**	**20**	**15**	**15**	**8**	**13**	**16**	**21 + 1pill.**	**12 + 1pill.**	**16**	**7**	**18**	**23**	**25**	**287**	**18**	**14**	**3**	**36 +2 pill.**	**358**
"exit" sectors				health by 2012				ener. by 2009 +1 other by 2010	agric. in 2007		agric. in 2007				health by 2009	educat. by 2011		**see note 3**	**see note 4**		**12**					**12**
silent partnerships					water from Irl in Inhamb.									**see note 5**					**see note 6**		**3**					**3**
delegated cooperation				2009 : GBS to EC			2009 : HIV aids from EC			**see note 7**							2010 : Gov. from EC				**3**					**3**

Legend : A : Austria - AfDB : African Development Bank - B : Belgium - Can : Canada - CH : Switzerland - D : Germany - DK : Danemark - E : Spain - EC : European Commission - F : France - Fin : Finlande - I : Italy - Irl : Ireland - N : Norway - NL : Netherlands
P : Portugal - S : Sweden - UK : United Kingdom - WB : World Bank - J : Japan - USA-Usaid : United States of America/Usaid - USA/MCC : USA/Millenium Challenge Corporation - UN : United : Nations system
FTI : Fast Track Initiative (education) - SP : silent partnership - DC : delegated cooperation - TA : technical assistance - WG : working group
For conversion : exchange rate of 5th December 2008 : 1 € = 1,28 $, 1 £ = 1,47 $, 1 can $ = 0,78 $, 1 DKK = 0,171 $, 1 NOK = 0,140 $, 1 SEK = 0,121 $, I UA (ADB) = 1,4883 $
(1) the informations about Finland have not been updated
(2) Total G19 : the numbers X/Y mean : X = total of sectors of concentration in 2008, Y = total of sectors of concentration after exit strategies
(3) : exit strategies of Sweden : higher education and culture in 2009, HIV aids in 2010 and roads in 2011
(4) : exit strategies of UK : business services in 2007, water and roads in 2010, possibly health in 2010 if criterias OK
(5) : silent partnership of Ireland : Ireland silent partner in water in Inhambane province (Canada lead) and in roads (UK lead) , Ireland lead partner in Proagri (UK silent)
(6) : silent partnership of UK : UK silent partner (Ireland lead) in Proagri, UK lead (Ireland silent partner) in roads
(7) : delegated cooperation of EC : GBS from B in 2009, HIV aids to D (GTZ) in 2009, governance to Portugal in 2010

sector of concentration — 2009 exit sector (and date) — sector not qualified as sector of concentration (EU CoC)

2. Exemple de cartographie des stratégies des bailleurs (extrait)

donor	strategy and instruments	comparative advantage (self-assessed by the donor)	sectors of concentration exit and in sector strategies	participation in working groups intentions for the future
A - Austria	- strategy 2008-2012 (5 years, duration aligned with EC 10°EDF) discussed with GoM in 2007, internal approval process ongoing, then to be signed with GoM - between 4 and 6 M€/year, including for the 3 years : - 1,6 M€ in 2007, 1,6 in 2008, 3,2 in 2009, for GBS (objective 40 % of budget) - 1,4 M€ in 2007, 1,9 in 2008, 1,9 in 2009, for decentralization and district/municipality development, to be confirmed for 2009 - 1,0 M€ in 2007, 1,0 in 2008, amount to be confirmed for 2009, for agriculture (Proagri common fund, attributed to Sofala province), geografical concentration on Sofala Province - implementation of Austrian Development Cooperation Strategy through ADA (Austrian Development Agency) - 2 offices : Maputo (main) and Beira (liaison) - if more funds available, increase of existing components	- decentralization and work on the ground : work at all levels in the province, participatory approach, multisectoral activities, urban and district planning - agriculture (for the same reasons as above), good knowledge of methodologies (farmer to farmer) working with smallholder farmers, conservation agriculture	- GBS (40 % of total aid, % could increase) - continuation of governance via decentralization and support to districts and municipalities - agriculture (participation to Proagri common fund)	- intends to remain active in decentralization, municipal development and Proagri - could cochair the decentralization WG or municipal develoment sub WG in 2010 or after, depending on the discussions in the WGs
AfDB	- new strategy (CSP for Country Strategy Paper) approved by AfDB Board in April 2006 for 2006-2009 (4 years). Could be extended to 2010 to accomodate PARPA 2 - instrument : ADF (African Development Fund), very soft loans to the GoM (no interest, 0,5 % on undisbursed portion under signed loan agreement, deadline of 50 years for project based loans including 10 years of grace period). Current ADF (n°11) cove rs 2008-2010 - between 2008 and 2010, 127 MUA/3 years (189 M$/3 years, ie average of 63 M$/year) - 2 sectors of concentration : governance, including GBS (no fixed objective of %), and infrastructures (roads, energy and water) - possibility of loans to private or public companies - possibility of grants with donors trust funds	- infrastructures in general, with a regional and african vision - governance because the bank is african (so good dialog with african governments)	- governance, including GBS (20 MUA, ie 30 M$, in 2008, 2009 and 2010) - roads - energy - water - ready to be lead partner and to manage delegated funds	- intends to remain active in roads (currently chair), energy and water - intends to be active in governance (public sector reform and justice) and PFM - intends to be less present in the future in education and in agriculture as these sectors are not sectors of concentration in the new strategy
B - Belgium	- 4 year programme 2009-2012 signed in 04/2008, budget of 48 M€ for the 4 years (average of 12 M€/year), double of previous programme (6 M€/year) : - 12,0 M€ (3 M€/year) : GBS, delegated to EC - 24,0 M€ : rural development (15 M€ : renewable energy; 9 M€ : capacity building) - 5,5 M€ : health (exit strategy in 2012) - 4,0 M€ : multisectorial (1M€:micro-intervention programmes, 2M€:scholarships, 1M€:study funds) - 2,5 M€ : delegated cooperation - Survival belgium fund, in addition to bilateral programme, 4/5 M€/year, financed by the belgium lottery and implemented by multilateral organizations (FAO, IFAD) and NGOs. Supports food security and capacity to reduce food scarcity - direct support to NGOs - from the previous programme, remaining balance of 3,0 M€ for PFM	- governance and public finance management (tax reform, Sistafe, etc ..)	- GBS (delegated to EC in 2009 onwards) - rural development - health - food security	- intends to remain active in PAMs, BAG, Sistafe (currently chair) and tax reform - intends to be active in the energy and rural development/agriculture WGs
Can. - Canada	- CDPF (Country Development Programming Framework) for 2004 - 2009 (5 years) agreed in 2004, mid term assessment finalized in 2007 - aid managed by CIDA - budget of 70 MC$/year (55 M$/year), with 4 areas : - education (50 % of total aid, intention to move most fundings into Fase) - health (Prosaude, CNCS, HIV aids responsive fund, support to health training center) - agriculture/rural development (Proagri, rural water, community-based projects) - governance (including GBS) - GBS agreed after CDPF approval, GBS tripled from 2006 to 2008, currently no fixed objective of % GBS/total aid to GoM (estimation of 17% of GoM aid in 2008) - intentional balanced approach of a mix of aid modalities - cross cutting issues : gender, environment and HIV aids - direct support to NGOs in the 4 sectors, around 15 % of total aid	- education : long history, reputation for delivering results with the GoM (example of text books) - governance and public sector reform : similarities of the systems - demonstrated capacity to support innovative approaches inside GoM systems - gender : global reputation	- education - health (including HIV aids) - agriculture and rural development - governance (including GBS) - no intention of exit sector at this point (next CDPF will provide directions)	- intends to remain active in education, health, HIV aids, agriculture (currently chair of Proagri WG, intends to chair until 2010), water and PFM - intends to be more active in public sector reform and in environment WGs - agreement on representing Irish Cooperation (Ireland silent partner) in the water sector in Inhambane province
CH - Switzerland	- SDC (Min. of foreign affairs) in charge of health and governance, SECO (Min. economy) in charge of GBS and support to economy - current strategy covers 2007-2011 - 5 years programme, 25 M$/year, 13,5 M$ from SDC and 11,5 M$ from SECO : -GBS (no fixed objective of %) -3 sectors of concentration : support to the economy, health and local governance/decentralization -2 cross cutting issues : gender and HIV aids - 3 objectives in PAP context : above average performance rating, more than half of management level staff with active/leadership positions in G19 WGs, reinforcement of the underlying principles of the GBS MoU	- governance, specially on decentralization - public finance management - health : long experience in Mozambique	- support to the economy : GBS, capacity building in PFM and increase of revenues, participation in the common fund of AT (Autoridade Tributaria), private sector support program - health : Prosaúde and community based projects (project under preparation with WB in northern provinces) - local governance and decentralization : support to municipalities, districts and civil society - reorientation of involvement in water and sanitation towards a support of decentralisation/local governance	- intends to remain active in PFM (tax reform, audit, currently leads the PFM coordination), governance (decentralization and municipal development, currently responsible of the governance pillar), health and water WGs - objective that more than half of the staff at management level have active and/or leadership positions in G19 WG

3. Matrice de notation des bailleurs

Objectives	Activities	No.	Points	INDIVIDUAL MATRIX (PAPs' PAF) (RS 2008) (to be approved at the PAF CdG of 12.09.08) Indicators	Target 2008	Old target 2009	Prop. New target 2009	Paris target 2010
Composition of the Portfolio	***AGO***	1	>20%=1p >30%=2p >40%=3p	PAP contributes at least 40% for AGO (as % of ODA for the government)	Yes	Yes	Yes	
	Programme Aid	2	>66%=2p >75%=4p	% of Programme Aid in total ODA disbursed by the PAPs *(Paris Indicator 9)*	75%	80%	75%	(66%)
Predictability	***AGO Pledge***	3	3p	PAP has multi-year agreements for not less than 3 years	Yes	Yes	Yes	
		4	3p	Pledges of AGO for year n+1 made within 4 weeks of the Joint Review (RC) in year n.	Yes	Yes	Yes	
	Disbursement of AGO	5	1p within quarter, 3p more within month	Disbursement of the confirmed AGO pledge in the fiscal year for which it was scheduled, in accordance with the monthly programming of disbursements agreed with the GoM	Yes	Yes	Yes	
		6	2p	% of ODA of the PAP registered in the State Budget *(Paris Indicator 3*	85%	90%	95%	(>85%)
	All ODA for the government	7	2p	ODA disbursed by the PAP as a percentage of aid registered in the State Budget *(Paris Indicator 7).*	85%	90%	95%	(cut the difference by 50%)
		8	2p	Pledges for the MTFF sent to the GoM on 15 February.	Yes	Yes	Yes	
Harmonisation and Alignment	***Harmonisation of conditionalities***	9	2p	Adherence of the PAP to the common AGO conditionality.	Yes	Yes	Yes	
		10	1p	PAP has NO exceptions in Appendix 10 of the MoU	Yes	Yes	Yes	

		11	1p	Strict harmonisation between the bilateral AGO agreements of the PAP and the MoU	Yes	Yes	Yes	
	Use of the government's accountability systems	12		% of ODA disbursed by the PAP that uses the country's Public Finance Management Systems *(Paris Indicator 5ª)*				
		12a	2p	% do ODA disbursed by the PAP that uses national budget execution procedures (*Paris indicator 5ª)*	55%	60%	65%	
		12b	1p	% of ODA disbursed by the PAP audited by using the national auditing procedures *(Paris Indicator 5a).*	42%	45%	45%	
		12c	2p	% of ODA disbursed by the PAP which uses national procedures of providing financial reports *(Paris Indicator 5a).*	55%	60%	60%	
		13	2p	% of ODA disbursed by the PAP which uses national procurement systems *(Paris Indicator 5b).*	55%	60%	55%	(2/3 reduction in non-use)
		15	2p	% of project funds and common funds of the PAP for aid to the government on which taxes are paid.		Base data + 10%	To be defined	
		16a	1p	% of total number of missions of the PAP that are made jointly *(Paris Indicator 10a).*	35%	40%	40%	(40% joint)
		17	1p	% of analytical work done by the PAP that is coordinated *(Paris Indicator 10b).*	60%	60%	66%	(66% joint)
Strengthening of Capacity	***Project Implementation Units (PIU)***	18	2p	Number of parallel Project Implementation Units (PIUs) (based on the list agreed for the questionnaire of OECD/DAC) *(Paris Indicator 6).*	Zero or small number	Zero or small number	Zero or small number	(2/3 reduction)
	Technical Cooperation (CT)	19	2p	% of CT of the PAP given through coordinated programmes *(Paris Indicator 4)*	55%	60%	55%	(50%)
		20	1p	% of sector (expanded) CT as a percentage of the total CT of the PAP	16%	20%	25%	

Synthèse

L'atelier d'Addis Abeba s'est tenu les 19 et 20 octobre 2009. Il a réuni les directeurs d'agence AFD et les conseillers de coopération et d'action culturelle de treize pays d'Afrique centrale, orientale et australe[1]. Y ont également participé des représentants des trois services économiques régionaux et plusieurs cadres de l'agence AFD et du Scac d'Addis Abeba.

Un temps de débat général a d'abord été ouvert sur les principaux résultats de l'enquête par questionnaire. Puis les travaux se sont organisés en sous groupes sur trois thèmes : la coordination et la division du travail, la gouvernance nationale de l'aide et le renforcement des capacités, la gestion axée sur les résultats et la redevabilité mutuelle. La séance sur 'résultats et redevabilité' a bénéficié de la participation de représentants de la Commission de l'Union africaine. L'atelier s'est conclu par un moment d'échanges avec des représentants du Pnud, de la Commission européenne et de la Coopération autrichienne.

La mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide par la France dans les pays de la région

- Figurant parmi les cinq principaux bailleurs de fonds dans dix des treize pays, la France mobilise son aide selon une vaste gamme de modalités : aide budgétaire globale, fonds communs, aide programme, aide projet. Dans trois pays, Madagascar, le Mozambique et le Cameroun, une part importante de celle-ci transite dans le cadre de C2D.
- Si l'on met à part l'Afrique du Sud et Maurice où l'action des bailleurs est orientée par les autorités nationales dans le cadre de stratégies et de politiques publiques, dans tous les pays les initiatives de concertation et de coordination sont pour l'essentiel engagées par les bailleurs de fonds et peinent, en règle générale, à mobiliser les pouvoirs publics. L'harmonisation se heurte à la rigidité des procédures de chacun (en particulier des bailleurs multilatéraux) et, faute d'impulsion des Etats à nouveau, ne fait généralement l'objet d'aucun effort particulier. La méfiance vis-à-vis des systèmes fiduciaires et la faiblesse des maîtrises d'ouvrage sont partout les principaux freins à l'alignement. Enfin, si quelques avancées existent en matière de gestion par les résultats et de responsabilité mutuelle (cf. le Mozambique), en particulier dans le cadre de l'ABG et des fonds communs – et plus spécifiquement pour la France dans le cadre des C2D, les dispositifs de suivi et de redevabilité concernent rarement les stratégies et les résultats globaux de l'aide.
- Partout, la France participe activement aux dispositifs de dialogue et de concertation, elle en a impulsé un certain nombre, anime des groupes de travail sectoriels, voire préside ou a présidé dans plusieurs cas l'instance de coordination générale des donateurs. Elle cherche la plupart du temps à développer des cofinancements, avec un certain succès (Mozambique, Cameroun) mais aussi des difficultés (Gabon, Ethiopie). Elle s'est également impliquée dans le montage de plusieurs opérations de gestion déléguée, en particulier avec la

[1] Afrique du Sud, Cameroun, Centrafrique, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Kenya, Maurice, Mozambique, République démocratique du Congo, République du Congo, Tanzanie et Tchad.

Commission européenne (Comores, RCA, Ethiopie, Madagascar). Mais celles-ci ont en majorité échoué.

- ▷ Les participants font le constat que la coordination et, au-delà, la division du travail se heurtent à de réels problèmes de concurrence entre les bailleurs sur le terrain, manifestant un net décalage entre l'adhésion formelle des donateurs aux principes internationaux et leur appropriation effective par leurs représentants in situ. Sont souvent principalement en jeu des questions de visibilité. La division du travail s'opère sur la base des avantages comparatifs réels des coopérations, mais elle obéit aussi à des intérêts particuliers et elle est très liée à la disposition et aux affinités des personnes en poste. Elle doit composer enfin, la plupart du temps, avec la réticence des autorités nationales, peu convaincues de sa pertinence et de ses effets.

Améliorer les pratiques françaises : avancées et contraintes

- ▷ L'aide française, pour sa part bilatérale affectable, est confrontée à un double problème de moyens (la baisse drastique du volume de subventions) et de prévisibilité. Elle continue aussi d'être affectée par une insuffisante cohérence interne et par le décalage entre les orientations stratégiques qu'elle se donne et la nature des ressources qu'elle mobilise à ces fins. Elle pourrait, dans ce contexte, gagner considérablement en efficacité et en influence en renforçant son implication en matière d'assistance technique.
- ▷ La concertation et la coordination entre les bailleurs sont une priorité importante et les Français sont déterminés à les faire avancer. Elles correspondent à un enjeu politique et la responsabilité de leur mise en œuvre ne peut donc être exclusivement renvoyée aux terrains. L'implication des sièges est également indispensable pour réduire la rigidité des procédures des bailleurs multilatéraux qui freinent considérablement les avancées dans ce domaine. La mise en œuvre des principes demande des lignes directrices. La concertation et la coordination devraient enfin, pour le moins, constituer une pratique instituée à l'échelle européenne en amont des actions, au moment de leur identification et de leur programmation.
- ▷ Un produit clé de la concertation est de parvenir à la cartographie des bailleurs. Cela peut ou non être suivi d'effets en matière de coordination. Quand c'est le cas, la coordination peut prendre des formes diverses en fonction des situations et ne pas nécessairement déboucher sur une stricte division du travail. Des modalités d'articulation des bailleurs et des actions s'appuyant sur des dispositifs de concertation et de pilotage *ad hoc* peuvent parfois être mieux adaptés et plus efficaces. La division du travail quant à elle ne peut fonctionner qu'à certaines conditions : reconnaître les intérêts et préserver la visibilité de chacun dans le dispositif d'une part, mettre au point des mécanismes de pilotage transparents et participatifs d'autre part. Une bonne coordination en amont peut avoir des effets significatifs sur la réduction des coûts de construction des cofinancements.
- ▷ Des dispositifs de coordination particulièrement développés existent dans certains pays, au Mozambique par exemple où la France joue un rôle d'impulsion important, ou encore plus spécifiquement entre la France et ses partenaires nationaux au Cameroun dans le cadre du C2D. Si leurs effets sont particulièrement probants en matière de débat, d'articulation entre les bailleurs et de suivi général de leurs modalités d'action dans le premier cas, de bonne gouvernance mutuelle de l'aide dans le second, ils restent plus incertains en termes d'impact sur le développement. Les mécanismes et les outils de suivi dont ils sont dotés renvoient plus souvent à l'analyse des moyens qu'ils ne s'appuient sur des critères et des indicateurs de résultats.

- De façon plus générale, les indicateurs de suivi existants sont très directement liés aux actions spécifiques mises en œuvre et, faute d'harmonisation et de matrices communes, peuvent rarement être consolidés aux échelles sectorielle ou globale. Enfin, la production et le traitement d'indicateurs se heurtent aussi, partout, à la faible qualité des statistiques nationales. Des efforts seraient sans doute utiles pour progresser dans ces deux directions.

Recommandations

- Améliorer la gouvernance de l'aide c'est agir sur le cadre institutionnel et d'organisation de sa mise en œuvre. Les points de vue convergent pour reconnaître que l'efficacité requiert le renforcement du dialogue, de la concertation et de la coordination au sein de la communauté des bailleurs et entre ceux-ci et les autorités. Mais les initiatives dans ce sens doivent prendre en compte les intérêts particuliers à chaque coopération et la diversité des situations des pays. Il faut bannir le dogmatisme et travailler à chaque fois à des solutions adaptées. Il importe aussi à cet égard de parvenir à mieux étayer la pertinence et les effets potentiels de ces initiatives auprès des gouvernements nationaux. Il importe enfin de savoir mobiliser l'ensemble des compétences françaises (ambassades et dispositif de recherche notamment) pour produire des connaissances fines des situations.
- Un objectif majeur doit être de consolider les capacités de maîtrise d'ouvrage nationale. D'importants progrès peuvent et doivent encore être réalisés à ce niveau. Il faudrait sans doute plus qu'on ne le fait aujourd'hui y travailler à l'échelle régionale (mise en place de fonds d'études, renforcement des instances de suivi et de contrôle, etc.). Il faudrait aussi, dans les pays, ne pas avoir pour cible que les administrations centrales et s'attacher à renforcer les compétences du *middle management*.
- La poursuite de cet objectif entre souvent en contradiction avec les contraintes d'engagement et les enjeux de réalisation des opérations à court terme. Les pratiques de débauchage, de rémunération ou de *per diem* auxquelles ont aujourd'hui encore fréquemment recours les bailleurs vont à l'encontre des démarches de consolidation des capacités des administrations nationales. L'établissement de normes et de règles à ce sujet par la communauté des bailleurs devrait être une priorité.
- Améliorer l'efficacité de l'aide, c'est renforcer son impact sur le développement. Cela passe en particulier par accroître la redevabilité des gouvernements vis-à-vis des populations et conduit à promouvoir le renforcement de l'implication de l'ensemble des acteurs nationaux (parlements, collectivités territoriales, ONG et associations représentatives) dans la définition des orientations, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions.
- Une part considérable de l'aide française dans les pays emprunte des canaux multilatéraux (à travers les fonds verticaux notamment). Les points de vue sont partagés sur l'accompagnement des dispositifs concernés. Pour certains, le choix fait de recourir au multilatéral doit, en toute cohérence, conduire les Français sur le terrain à s'abstraire du suivi des dispositifs. Pour d'autres, il est au contraire de la responsabilité de la France d'être partie au suivi local de la mise en œuvre de ces fonds et des ressources humaines accrues devraient donc être mobilisées à ces fins, ressources qui pourraient notamment être mobilisées aux échelles régionales.
- La diversité des situations de terrain exige de faire preuve de souplesse dans la mise en œuvre des principes d'efficacité. Mais les bailleurs, et la France parmi eux, sont aussi tenus par l'obligation de rendre compte des actions qu'ils mènent et de leurs effets. La mise

au point et le suivi de critères et d'indicateurs communs sont nécessaires, par delà cette diversité.

- ▷ Le cadre européen offre un espace potentiel de renforcement de la coordination et de la division du travail. Mais l'exercice reste confronté à des réticences et des difficultés de différentes natures. Il est important de parvenir à dynamiser les dispositions et les outils existants, et la responsabilité en incombe fortement aux sièges des institutions.

I. INTRODUCTION

L'atelier qui s'est tenu à Addis Abeba les 19 et 20 octobre 2009 a réuni les directeurs d'agence AFD et les conseillers de coopération et d'action culturelle de treize pays d'Afrique centrale, orientale et australe : Afrique du Sud, Cameroun, Centrafrique, Congo-Brazzaville, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Kenya, Maurice, Mozambique, République démocratique du Congo, Tanzanie et Tchad. Y ont également participé des représentants des trois services économiques régionaux et plusieurs cadres de l'agence AFD et du Scac d'Addis Abeba.[2]

Troisième atelier régional après ceux tenus à Hanoï (Asie) et Abidjan (Afrique de l'Ouest), l'atelier d'Addis Abeba avait pour objectif, comme les précédents, d'échanger les expériences et approfondir la réflexion française sur la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide énoncés dans les accords internationaux (en particulier la Déclaration de Paris, le Code de conduite européen sur la division du travail et le Plan d'action d'Accra).

L'ensemble des travaux des trois ateliers donnera lieu à une synthèse générale qui sera restituée aux Journées du réseau de l'AFD qui se tiendront à Paris en janvier 2010. L'objectif final est de contribuer à la fois à l'actualisation du Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide et à la préparation de la contribution française au 4ème Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui aura lieu à Séoul en octobre 2011.

La tenue de l'atelier d'Addis Abeba a été précédée par l'envoi d'un questionnaire, comme l'avaient été ceux de Hanoï et Abidjan. Scac et agences, dans chacun des pays de la région, ont été invités à y répondre conjointement. L'objectif était de rassembler de premiers éléments sur les enjeux, les avancées et les limites de la mise en oeuvre des principes d'efficacité sur le terrain. La synthèse des résultats de cette enquête a guidé la préparation du format de l'atelier et servi de toile de fond aux débats.

Les deux journées de travail ont été organisées de la façon suivante[3] :

- La première demi-journée a été consacrée à présenter quelques éléments de cadrage général de l'exercice, à restituer les principaux résultats de l'enquête par questionnaire[4] et à ouvrir un premier débat sur ces bases.
- La deuxième demi-journée a été ouverte par une courte présentation de l'expérience de l'attaché de coopération spécifiquement chargé du dossier 'Efficacité de l'aide' en Ethiopie[5]. Elle s'est poursuivie par des travaux en deux sous groupes, invités chacun à approfondir le thème de la division du travail.
- La troisième demi-journée s'est ouverte par un premier temps de mise en commun et de débat autour des travaux des sous groupes. Puis elle a donné lieu de nouveau à des échanges en deux sous groupes, l'un invité à traiter des questions touchant à la gouvernance nationale de l'aide et au renforcement des capacités, l'autre à débattre des avancées, des limites et des progrès possibles en matière de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle.

[2] La liste complète des participants est portée en annexe.

[3] Le programme de l'atelier est porté en annexe.

[4] Le support 'powerpoint' de cette présentation est joint en annexe.

[5] Le support 'powerpoint' de cette présentation est joint en annexe.

- La quatrième demi journée enfin, après une brève restitution des travaux des deux sous groupes, a été consacrée à un échange de vues avec le représentant résident du Pnud en Ethiopie, co-président du *Development Assistance Group* (l'instance de concertation des donateurs), un consultant de la Délégation de la Commission européenne chargé du dossier Efficacité de l'aide et un représentant de la Coopération autrichienne, sur la base d'une présentation des éléments saillants des travaux des trois premières demi-journées. Elle s'est achevée par un temps de conclusions générales et d'évaluation collective de l'atelier.

L'atelier a été ouvert par M. l'Ambassadeur de France en Ethiopie et clos par M. le Premier conseiller de l'Ambassade.

Ce rapport rend compte dans l'ordre de leur déroulement de ces différentes sessions de travail.

II. CADRAGE, RESTITUTION DES QUESTIONNAIRES, PREMIERS REGARDS CROISES

La première session s'est organisée en trois temps :
1. Serge Snrech (MAEE Paris), Corinne Brunon-Meunier et Frédéric Bontemps (AFD Paris) ont posé quelques éléments de cadrage général de la problématique de l'efficacité pour la Coopération française et situé l'exercice 'Regards croisés' dans la dynamique de réflexion et d'action engagée par la France sur ce sujet.
2. Serge Allou (consultant Gret) a ensuite présenté une synthèse des réponses aux questionnaires.
3. Un débat général s'est enfin ouvert sur ces bases.

1. Eléments de cadrage

Serge Snrech invite à situer l'exercice de réflexion sur l'efficacité de l'aide dans le contexte des conclusions du dernier Cicid. Trois éléments en particulier y sont à souligner :

- La mise en avant de 4 catégories de pays d'intervention (14 pays pauvres appelés à bénéficier prioritairement de subventions et de prêts très concessionnels et trois listes complémentaires non nominatives : PRI, pays émergents à enjeux globaux et pays en crise, ces derniers étant les seuls à pouvoir bénéficier de subventions) marquant de fait l'abandon de la ZSP ;
- L'adhésion à l'initiative internationale pour la transparence de l'aide ;
- La demande enfin d'élaboration de trois stratégies, une stratégie Banque mondiale, une stratégie Coopération européenne et une stratégie-cadre globale de la Coopération française ; à laquelle s'ajoute la demande d'actualisation du Plan français pour l'efficacité de l'aide.

L'agenda Efficacité de l'aide est aujourd'hui à l'ordre du jour de l'Union européenne, de l'OCDE, et la France ne peut à l'évidence s'y soustraire. L'enjeu est de réfléchir à ce qu'il convient de promouvoir, en veillant à tempérer les « ardeurs codificatrices internationales ».

Dans ce contexte, quelques sujets sont ou devraient être prioritairement investis :

- La question du renforcement des capacités
- La question de l'intégration régionale
- La division du travail à l'échelle européenne
- L'équilibre à établir entre coopération bilatérale, coopération communautaire et coopération multilatérale (2010 doit voir le démarrage d'une réflexion sur nos outils de coopération communautaire et multilatérale)

Enfin, est également à l'ordre du jour la mise à plat des DCP, dans l'objectif d'en faire un outil plus fonctionnel.

Pour Frédéric Bontems, l'agenda Efficacité de l'aide s'appuie sur un ensemble de présupposés. Il fait ainsi référence implicite au fait que les bailleurs soient en nombre coordonnable et que ceux-ci soient globalement interchangeables. Il suppose aussi l'existence d'autorités iden-

tifiables dans les pays, avec lesquelles il est possible de dialoguer. Il considère que les montants d'APD sont suffisamment importants pour justifier un dialogue de fond. Il suppose enfin l'existence de maîtrises d'ouvrage nationales en mesure de se positionner vis-à-vis des bailleurs.

Or les situations réelles, à ces différents points de vue, sont souvent loin de ce schéma :

- Dans un grand nombre de pays, de nouveaux bailleurs font irruption possédant chacun des stratégies particulières et se situant pour certains à l'écart délibéré des principes d'efficacité adoptés par la communauté internationale, qu'il s'agisse de l'Inde, de la Chine, des fonds arabes mais aussi d'ONG, de Fondations, etc. S'ajoute à cela, à l'échelle multilatérale, la multiplication des fonds communs mobilisant des moyens souvent très supérieurs aux coopérations bilatérales. Le paysage des donateurs devient ainsi de plus en plus complexe.
- L'idée d'une substituabilité des bailleurs qui sous-tend une bonne part des principes d'efficacité (concentration, division du travail, etc.) est par ailleurs très sujette à caution. Elle ignore les approches spécifiques, les préférences et surtout les enjeux et les agendas politiques des coopérations.
- S'agissant des interlocuteurs nationaux, comment ne pas prendre acte de la multiplication des acteurs légitimes – collectivités locales société civile, parlements ? L'on ne peut non plus ignorer les instances de niveau régional. Enfin, à l'intérieur même des appareils d'Etat, les interlocuteurs sont eux-mêmes multiples et défendent souvent des intérêts différents : ministères du Plan, des Finances, ministères sectoriels.
- L'éventail des capacités de maîtrise d'ouvrage est lui aussi extrêmement différent d'un pays à l'autre. Celles-ci peuvent être extrêmement fortes dans les pays émergents et, à l'inverse, quasi inexistantes dans certains Etats fragiles.
- Enfin, la contribution de l'aide publique au développement aux budgets nationaux peut être très variable. Quand, comme au Congo, elle représente à peine 3% du budget de l'Etat, il est illusoire de penser que les bailleurs puissent avoir un poids véritable dans le débat sur le développement et la discussion des politiques publiques.

L'objectif des ateliers est ainsi de pousser la réflexion dans ce contexte.

Corinne Brunon-Meunier, enfin, considère que la réflexion doit s'inscrire dans le contexte des mutations importantes que connaît aujourd'hui la coopération française en Afrique subsaharienne. En 2009, l'AFD y a réalisé près de 3 milliards € d'engagements (contre 300 millions en 2000 et 1,3 milliard en 2008). 50% de ces engagements concernent les pays correspondant à cet atelier. Moins de 10% de ces moyens sont désormais mobilisés sous forme de subventions, et 60% des 90% restants le sont aux conditions de marché.

Cela impose un dialogue et des articulations avec les autres bailleurs. L'AFD a ouvert plusieurs chantiers de construction de partenariats avec la Commission européenne et au niveau de l'Union européenne, en particulier avec la KFW et la BEI. Les débats de l'atelier sont appelés à nourrir ces chantiers.

2. Synthèse des résultats des questionnaires

2.1 Les caractéristiques de l'aide française dans la 'région'

La France constitue l'un des cinq principaux bailleurs de fonds dans les ¾ des pays, elle n'est un bailleur marginal qu'en Ethiopie, au Mozambique et en RDC.

Les pays ont des caractéristiques très diverses : l'on y trouve en proportion équivalente des Etats fragiles et des pays 'chéris' de l'aide, mais aussi plusieurs pays émergents. Reflétant cette diversité, les objectifs de l'aide française y sont eux aussi multiples et diversifiés : accompagner l'action publique sur des priorités politiques de développement, contribuer à la prise en charge d'enjeux publics mondiaux mais également, dans un certain nombre de cas, promouvoir la démocratie et la gouvernance, restaurer la sécurité et sortir de la crise, et même mobiliser une aide humanitaire.

L'aide française se concentre dans des secteurs récurrents : santé, éducation, développement rural et infrastructures. Elle vise aussi des priorités transversales : diversité culturelle, bonne gouvernance, enseignement supérieur et recherche, appui au secteur productif.

Elle est enfin mobilisée selon une vaste gamme de modalités : aide budgétaire globale, fonds communs, aide programme et aide projet. Dans trois pays, Madagascar, le Mozambique et le Cameroun, une part importante de l'aide transite dans le cadre de C2D.

2.2 Concertation, coordination, division du travail, harmonisation

- Dans une majorité de pays, des dispositifs de concertation et de dialogue sont en place qui combinent une instance de coordination globale et un nombre plus ou moins important de groupes de travail sectoriels. Dans certains pays, en RCA, au Tchad ou à Madagascar, ne fonctionnent que des groupes de travail sectoriels. La mobilisation d'une aide budgétaire globale donne lieu dans les pays concernés (à Madagascar ou au Mozambique par exemple) à des dispositifs de coordination particulièrement actifs et porteurs de certains résultats en matière de dialogue technique et politique.

  En règle générale, ces dispositifs et initiatives sont largement impulsés par les bailleurs de fonds et peinent à mobiliser les autorités nationales.

  Enfin peu de coordination existe à l'échelle des sous régions, que ce soit dans le cadre de l'Igad ou de la COI par exemple.

- La France joue un rôle extrêmement actif dans ces dispositifs, elle participe à la plupart d'entre eux, elle anime seule ou en partenariat, dans de nombreux cas, des groupes sectoriels, voire, comme au Cameroun, préside le Comité multi-bailleurs.

  D'un point de vue plus opérationnel, elle cherche, au-delà de ces concertations, à développer des cofinancements, de façon ancienne et avec un certain succès dans plusieurs cas (Mozambique, Cameroun), plus récemment dans d'autres (Afrique du Sud, Ethiopie), parfois avec quelques difficultés (Gabon, Ethiopie).

  La France s'est également particulièrement impliquée dans le montage d'opérations de gestion déléguée. Plusieurs tentatives ont échoué avec la Commission européenne (Comores, Ethiopie, RCA, Madagascar). Deux expériences sont actuellement mises en œuvre : au Kenya (délégation de la France à KFW) et en RDC (délégation du DFID à FCI).

- L'harmonisation des procédures n'est pas une préoccupation prioritaire des bailleurs et dans la plupart des pays ne fait l'objet d'aucun effort particulier. Cela est expliqué d'une part par la rigidité des procédures de chacun et notamment des procédures des bailleurs multilatéraux ; d'autre part par le manque d'initiative et l'incapacité des Etats nationaux à imposer des lignes communes.

  Dans ce contexte, les demandes des autorités nationales concernent pour l'essentiel l'amélioration de la visibilité des flux et de la programmation de la mise en œuvre de

l'aide. Dans certains cas, est également souhaité un recours accru à l'aide budgétaire globale et aux fonds communs.

2.3 Alignement, intégration, suivi

▷ L'alignement sur les systèmes nationaux est pour une part la pratique de l'AFD, dans le sens où son aide est mobilisée via des maîtrises d'ouvrage nationales. Les principales difficultés soulignées pour avancer dans cette voie sont la méfiance vis-à-vis des systèmes fiduciaires et la faiblesse des maîtrises d'ouvrage.

Certains dispositifs sont considérés comme facilitant l'alignement : les C2D (Cameroun), les Fonds communs (Mozambique), voire certains cadres stratégiques nationaux ou sectoriels (Ethiopie).

La situation dans un pays émergent comme l'Afrique du Sud est, à l'inverse, d'accompagner les politiques nationales en sachant être force de proposition pour y apporter une plus value.

▷ Dans tous les pays, la programmation de l'aide française fait référence aux cadres stratégiques nationaux. Elaborée en concertation plus ou moins étroite avec les autorités nationales, elle fait (à l'image des cadres stratégiques nationaux) assez peu de place au dialogue avec la société civile ou d'autres acteurs non gouvernementaux.

▷ Les mécanismes de suivi de l'aide sont le plus souvent intégrés aux dispositifs de mise en œuvre (aide par projet, ABG), ils concernent peu les stratégies et les résultats plus globaux.

Dans plusieurs cas, du fait de la faible implication des autorités nationales mais aussi de la difficulté de la France à réaliser ses engagements, les revues à mi parcours des DCP n'ont pas été menées.

2.4 Premières pistes de propositions

▷ Les avis sont partagés sur la plus value du Plan d'action français par rapport aux textes internationaux. Ils sont plus convergents en revanche sur les décalages existants entre ce que ce plan préconise et la réalité des situations, qu'il s'agisse de prévisibilité, de concentration ou encore de cohérence interne dans la mise en œuvre de l'aide française. Une toute première amélioration serait, pour beaucoup, tout simplement de l'appliquer. Certains soulignent également le besoin de le rendre plus directif, pour autant qu'il intègre des modalités de mise en œuvre et des mécanismes de suivi réalistes.

▷ Une chose est sûre et exprimée de façon unanime : améliorer l'efficacité de l'aide française c'est améliorer la prévisibilité des engagements. Améliorer l'efficacité passe également, pour beaucoup, par le renforcement de la cohérence interne, l'accroissement de la concentration, l'adaptation des outils et des moyens aux priorités énoncées ou encore l'amélioration de la coordination à l'échelle européenne.

▷ La France pourrait jouer un rôle moteur dans le débat international, autour de trois enjeux principaux :
- Le développement de la division du travail, de la concentration sectorielle et de la gestion déléguée.
- L'harmonisation des procédures notamment en termes de montage, de suivi et d'évaluation de l'aide (études préalables, conditionnalités, évaluations, etc.).

– La priorité à donner à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement des capacités comme condition du progrès vers l'appropriation et l'alignement.

3. Débat général

Le débat qui a suivi cette présentation a permis de revenir sur quelques contraintes majeures de la mise en œuvre des principes d'efficacité sur le terrain et d'ouvrir plusieurs pistes de réflexion pour l'action.

3.1 Délégations de gestion : comment progresser ?

Plusieurs tentatives de délégation de gestion de fonds de la Commission européenne à la France ont échoué dans différents pays, par exemple en Ethiopie dans le secteur de la justice ou encore au Gabon et en RCA dans le secteur de l'assainissement. Dans ces différents cas, la France pouvait pourtant faire valoir une présence et une compétence reconnues, appuyées sur une expérience et des méthodes d'action parfaitement éprouvées.

Il semble que la raison de ces échecs tienne principalement au refus par les DCE d'abandonner leur visibilité sur ces opérations[6]. Elle tient aussi aux personnes en poste dans les délégations et à leur volonté de concrétiser les choses. Dans d'autres cas en effet, au Mali, au Sénégal ou au Togo par exemple, il existe à l'inverse des expériences réussies. De même au Tchad ou au Congo, des accords, certes financièrement modestes, ont pu être conclus pour articuler des financements FSP et des financements communautaires sur certains opérations.

L'argument avancé par Bruxelles selon lequel les montants délégués par la Commission aux Etats membres seraient aujourd'hui huit fois plus élevés qu'à l'inverse – et qui pourrait expliquer pour une part les réticences des délégations à aller plus avant dans ce sens – ne concerne pas la France. L'AFD est en effet la seule agence européenne qui ait respecté un principe d'équilibre de ce point de vue, en ayant délégué autant qu'elle a reçu.

Dans ce contexte, il est sans doute important que des directives plus claires soient données par Bruxelles à ses délégations. Il est aussi important, s'agissant des PRI, d'avancer dans la réflexion sur l'articulation et la cohérence des outils de financements (dons pour la Commission, prêts pour l'Agence), chantier actuellement travaillé par le siège de l'AFD. Enfin, il faudra peut-être revoir le principe d'équilibre auquel l'Agence s'est tenu jusqu'à présent.

3.2 La France a-t-elle les moyens de ses ambitions ?

Le discours politique français sur l'aide, celui livré par le dernier Cicid en particulier, annonce des efforts accrus en matière de prévisibilité et confirme l'objectif d'une APD à 0,7% du RNB en 2015.

Il existe à l'évidence un profond décalage entre ces engagements et les contraintes budgétaires : atteindre l'objectif annoncé en 2015 supposerait la mobilisation supplémentaire de 1,5 milliards € par an pendant les 5 ans à venir. Sauf à modifier nos cadres conceptuels sur le financement du développement, il est illusoire de penser que cet objectif puisse être atteint. De la même façon, il est difficile que l'aide bilatérale programmable soit sensiblement augmentée

[6] Au Gabon, une nouvelle possibilité de délégation sur la formation professionnelle pourrait voir le jour dans la mesure où les fonds délégués par la DCE ne dépassent pas un seuil de 10% de ses engagements sur le secteur, lui permettant de préserver ainsi sa visibilité.

à court terme : les marges de manœuvre sont quasi inexistantes sur les contributions multilatérales et les engagements vis-à-vis de l'Union européenne ne seront pas débattus avant 2011.

L'élaboration d'une programmation à 3 ans demandée par le Cicid permettra peut-être quelques avancées en matière de prévisibilité mais elle ne résoudra pas ce problème de moyens. De même, l'élaboration d'une stratégie globale apportera peu de choses de ce point de vue[7].

Un autre problème majeur est celui de la baisse des subventions. Alors qu'un certain nombre de pays ne peuvent avoir accès aux prêts, le volume d'aide mobilisable sous forme de dons ne cesse de diminuer. Au défaut de cohérence dans les discours (cf. supra), s'ajoute un manque de cohérence dans les actes : la politique migratoire de la France devrait s'accompagner par un accroissement de son aide au développement. Or c'est l'inverse qui se produit. Pourtant, les effets peuvent en être extrêmement dangereux et coûter au final bien plus cher. La Somalie en est un exemple emblématique : en mettant en péril le commerce international, elle conduit aujourd'hui à une mobilisation de moyens militaires infiniment plus coûteux.

3.3 Peut-on être « efficace » malgré tout ?

Si, dans les PMA, les moyens mobilisés par la France sont en général fortement insuffisants pour y peser réellement, dans les pays disposant de revenus (en particulier pétroliers) ou encore dans les pays émergents, l'aide française même modeste peut néanmoins porter des effets importants en termes à la fois d'efficacité et d'influence.

En Afrique du Sud, la France mobilise une masse critique de moyens qui lui permet d'être étroitement impliquée dans un certain nombre de sujets de débat. Ainsi, l'influence se joue par exemple dans l'appui sollicité récemment par le pays auprès de l'Agence pour mettre en place sa propre agence de développement, la *South African Development Agency*. A travers les perspectives d'action de cette agence au niveau régional, la France pourrait être amenée à développer sa présence dans des pays desquels elle est aujourd'hui absente. Et cette bonne articulation la positionne également, dans ce cadre, par rapport aux bailleurs internationaux.

Dans un pays pétrolier comme le Congo qui dispose de ressources d'investissement confortables, l'enjeu n'est pas tant d'y apporter des moyens financiers supplémentaires que de savoir y mobiliser une assistance technique en appui à la mise en œuvre efficace des ressources. C'est aussi le cas à Maurice, où une assistance technique ciblée, demandée par le pays, y aurait un grand intérêt.

De façon générale, faute d'appuis financiers directs, l'aide française pourrait considérablement gagner en efficacité si elle était en mesure de mobiliser des moyens humains en appui au renforcement des capacités techniques, organisationnelles et institutionnelles de ses partenaires nationaux.

Dans le même esprit, elle gagnerait également en efficacité et en influence en sachant mobiliser les ressources humaines nécessaires, en nombre et en compétences particulières, dans les instances de concertation et de coordination de l'aide. Ressources humaines qui pourraient dans certains cas être certainement postées aux échelles régionales.

Sur ce dernier point, nombre de participants considèrent qu'un enjeu important de l'efficacité de l'aide aujourd'hui est de parvenir à faire évoluer les pratiques des acteurs multilatéraux

[7] Les Britanniques de leur côté viennent de publier un Livre blanc comportant, à l'inverse, 164 engagements très précis.

dont les méthodes de travail et souvent les décisions (en particulier dans certaines situations de crise) font très peu droit au dialogue et à la coordination. Les inflexions qui seraient souhaitables de ce point de vue ne peuvent être négociées à la seule échelle des pays et requièrent une mobilisation au niveau des sièges des institutions.

Enfin, au-delà de la relation aux acteurs publics, les appuis au secteur privé constituent un autre champ d'action, encore insuffisamment articulé avec l'APD[8]. Dans ce cadre, à l'image de l'expérience conduite à Madagascar, il est aussi possible de mettre en place des dispositifs de dialogue et de concertation, vecteurs de synergies entre les bailleurs (CE, Onudi) et d'articulations avec les institutions nationales (chambres des métiers, organisations professionnelles).

3.4 Redéfinir les DCP

Dans plusieurs pays, au Tchad ou en RDC par exemple, les secteurs de concentration de l'aide française définis dans les DCP sont aujourd'hui en net décalage par rapport aux priorités de développement. Dans d'autres, au Mozambique notamment, le DCP concerne les subventions et n'a pas anticipé l'accès possible du pays à des prêts.

Une réflexion est aujourd'hui en cours au MAEE sur la pertinence générale de cet outil et ses évolutions possibles. Elle devrait être consolidée d'ici la fin de l'année. Font notamment l'objet de réflexions la possible intégration d'une dimension régionale ou encore l'intérêt de leur existence dans des pays d'intervention modeste.

Quoiqu'il en soit, si un nouveau format de DCP devait voir le jour, il faudrait, estime un participant, que ces documents soient conçus comme des cadres plus souples et ouverts qu'ils ne le sont aujourd'hui : définir des lignes directrices générales, proposer des calendriers glissants et sans doute comporter le moins d'engagement chiffrés possibles.

3.5 Le renforcement des capacités

Considéré comme un enjeu majeur par une majorité de participants, le renforcement des capacités reste le parent pauvre de la mise en œuvre de l'aide sur le terrain.

Le Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide y fait pourtant une référence explicite, mais il est vrai qu'il a été élaboré à un moment où l'AFD était mal outillée pour prendre réellement ces questions en charge, et que la gestion des FSP par des maîtrises d'ouvrages nationales n'intéressait alors personne. Les choses ont évolué aujourd'hui et exigent une réflexion à nouveaux frais sur ces questions.

Au stade de ce débat général et dans l'attente des travaux du groupe invité à débattre de ce sujet (cf. infra), trois premières pistes sont suggérées par les participants :

- La première serait de réfléchir à des outils et des dispositifs qui pourraient être mis en place à l'échelle régionale, à la fois en termes de fonds d'études, de systèmes de formation et (cela a déjà été souligné) d'affectation de ressources humaines en appui ;
- La deuxième est de travailler non seulement au renforcement des capacités des agents de l'Etat mais aussi de celles des collectivités décentralisées. Le Cap Vert est cité comme exemple d'une administration décentralisée particulièrement efficace. La coopération décentralisée pourrait jouer un rôle important dans cet objectif ;

[8] Même si les choses évoluent de ce point de vue. Cf. l'accord récemment signé entre l'AFD et Ubifrance.

– Troisième et dernière idée enfin : s'attacher à renforcer les instances de contrôle (magistrats, Cour des comptes, etc.). A ce niveau également, des dispositifs de renforcement des compétences et de formation pourraient être pensés aux échelles régionales.

III. AVANCEES ET CONTRAINTES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENDA, DEFIS ET RECOMMANDATIONS

1. Coordination, harmonisation et division du travail – Groupe de travail n°1

Participants: Armand Rioust de Largentaye (AFD Paris) ; Corinne Brunon-Meunier (MAEE Paris) ; Jean-Pierre Marcelli (AFD Kenya) ; Bruno Leclerc (AFD Mozambique) ; Christophe Richard (AFD Afrique du Sud) ; Christian Yoka (AFD RDC – Introducteur) ; Eric Baulard (AFD Gabon) ; Etienne Woitellier (AFD Angola) ; Cheikh Dia (AFD Ethiopie) ; Hugues Marion (AFD RCA) ; Jean-Marie Hatton (Scac République du Congo) ; Yvon Alain (Scac Cameroun - Rapporteur) ; Pierre Cathala (Scac Tchad) ; Patrick Cohen (Scac Ethiopie) ; Bernard Banos-Robles (Scac Djibouti) ; David Sadoulet (Scac RDC - Introducteur) ; Claude Poulet (Scac Tanzanie) ; Christian Saillard (Service économique régional, Kenya) ; Olivier Jonglez (Service économique régional Afrique australe).

Animation: Gwénaëlle Corre (consultante ECDPM)

L'atelier a été introduit par une présentation à deux voix de la situation en République Démocratique du Congo par MM. Christian Yoka et David Sadoulet. Les introducteurs ont présenté le contexte actuel du pays marqué par la reprise de l'aide, rappelé les missions de la coopération française dans le cadre de l'agenda de Kinshasa sur la mise en œuvre de l'agenda 'efficacité de l'aide' dans les contextes d'Etats fragiles et tiré quelques premiers enseignements sur l'action des dispositifs de concertation et de coordination, ainsi que sur un exemple positif de délégation de gestion avec DFID notamment. Ils ont conclu en introduisant quelques pistes de réflexion pour le débat[9].

1.1 Quelques constats partagés sur la division du travail

- ▷ Le premier constat est celui d'une implication limitée des Etats partenaires. Il semble que la valeur ajoutée de la mise en œuvre de la division du travail des bailleurs n'ait pas encore entièrement convaincu les gouvernements. Un effort de communication à leur égard est nécessaire. Parfois, les autorités ne l'appellent pas de leurs vœux, car elles préfèrent conserver une certaine autonomie dans leur relation bilatérale avec chacun des bailleurs en présence, craignent leur cartellisation ou tout simplement que cet effort ait pour conséquence la diminution de l'aide pour leur pays.
- ▷ D'autre part, il faut bien constater que les bailleurs restent en situation de concurrence sur le terrain, alors que la progression de la division du travail implique un travail collectif. De plus, l'impulsion européenne demeure insuffisante sur le terrain et les Etats membres semblent plus ou moins prêts à s'y atteler concrètement au delà du discours politique (à cet égard, le cas des pays nordiques et de DFID a été évoqué à plusieurs reprises). Enfin, ab-

[9] Cette présentation est jointe en annexe.

sents de ce débat, les pays émergents - surtout la Chine dont les transferts sont de plus en plus importants sur l'Afrique - ne rentrent pas dans cette dynamique, et en faussent même le jeu[10].

- ▷ Bien que les participants reconnaissent qu'une large autonomie locale soit effectivement laissée aux postes dans le dispositif français, les décisions liées à la mise en œuvre de la division du travail restent éminemment politiques, et ne sont pas toujours simples à articuler sur le terrain.
- ▷ Enfin, un dilemme est souvent rencontré dans cette démarche entre logique d'influence et logique d'efficacité. Les opérateurs ne sont pas en mesure de procéder au choix eux-mêmes, et souhaitent un appui plus clair de la part de leur siège, notamment par rapport aux arbitrages nécessaires entre ces deux logiques, tout en évitant de créer des situations de contradiction sur le terrain, difficiles à justifier pour les opérateurs français vis-à-vis des autres bailleurs et des partenaires officiels.

1.2 L'implication française : méthode et approche

- ▷ La division du travail demeure une équation difficile et bien que l'autonomie locale des agents de la coopération française soit vue comme une richesse à préserver, les participants ont mentionné qu'ils apprécieraient un soutien des sièges. Ils ont par exemple indiqué que sans tomber dans les travers possibles d'une nouvelle doctrine limitant le pragmatisme indispensable aux situations rencontrées sur le terrain, ils souhaiteraient l'élaboration de lignes directrices, voire de principes et critères opérationnels, ne remettant pas en cause leur autonomie en matière de division du travail. Au-delà de ces éléments, beaucoup ont insisté sur l'effort qui doit être fait pour clarifier les concepts de valeur ajoutée et d'avantages comparatifs. S'il est acquis que c'est bien la compétence (et non le flux d'aide) qui guide les choix en matière de division du travail, il convient de fournir aux opérateurs une grille de lecture leur permettant de faire leur propre analyse sur la pertinence d'un rôle de chef de file par exemple, d'une gestion déléguée, ou sur l'articulation d'un retrait (stratégie de sortie) de tel ou tel secteur.
- ▷ La question de la participation française dans les secteurs hors concentration, et du suivi des fonds verticaux ou des contributions multilatérales a donné lieu à débat. A la fois chronophage et se rajoutant à des missions déjà importantes, les participants ont conclu que les deux critères essentiels dans ce cas sont : l'efficience et la spécificité du contexte. Par exemple dans un pays où peu de bailleurs bilatéraux sont présents (ex. : Cameroun), il est impératif de contribuer au suivi des fonds multilatéraux. C'est une question de responsabilité vis-à-vis du gouvernement. L'implication dans les secteurs hors concentration doit par ailleurs permettre de mieux 'porter' la production intellectuelle française et d'exporter son expertise. Sur ce point, il convient dans un premier temps de mieux articuler l'approche franco-française dans une logique non opportuniste afin d'éviter une dérive potentielle causée par le dilemme efficacité-influence-visibilité. Il faut également réconcilier ces deux logiques avec l'articulation des moyens nécessaires. Et faire face à un choix tout aussi simple que drastique : réduire le champ de présence ou augmenter les moyens. En menant cette réflexion, les participants ont par ailleurs insisté sur l'importance primordiale à accorder à la continuité des interventions dans le long terme.

[10] Risque d'un effet perturbateur si les partenaires demandent à s'aligner sur les pratiques des pays émergents à conditionnalité moindre, notamment en matière de gouvernance.

▷ Enfin, le groupe s'est accordé sur l'importance de soutenir l'initiative européenne de la division du travail (notamment à travers la mise en œuvre de la *Fast Track Initiative* dans les pays pilotes retenus). Malgré les réticences ressenties sur le terrain, de la part de certains bailleurs comme des gouvernements, il faut s'appuyer sur 'les bons élèves européens' pour aller de l'avant, en centrant bien l'objectif de cette approche sur le soutien du pays tiers et en favorisant la transparence entre bailleurs[11]. La cartographie des interventions des bailleurs semble avoir joué le rôle d'un déclencheur dans plusieurs pays. Cet outil apparaît particulièrement utile pour échanger l'information, obtenir une idée précise des différentes interventions et faire apparaître les redondances ou absences de l'aide mais le risque persiste qu'il se cantonne à une situation de diagnostic et ne soit pas suivi d'effet pour articuler concrètement la division du travail. Il convient donc non seulement de systématiser ces exercices de cartographie mais aussi de leur adjoindre un dispositif de suivi qui inclut une participation des autorités du pays partenaire.

1.3 L'implication des pays partenaires : une inévitable approche proactive

▷ Partant du constat que la mise en œuvre de la division du travail ne soulève pas l'enthousiasme des pays partenaires, les participants se sont accordés sur le fait qu'il est nécessaire de favoriser leur implication, y compris en les 'convaincant', bien que ce terme soit un peu piégé et piégeant. Documenter les bonnes pratiques et mettre à disposition des gouvernements partenaires quelques premières données chiffrées (en gain sur les coûts de transaction, harmonisation des procédures, vitesse accrue de décaissement, mise à disposition d'information sur les flux d'aide plus systématique, etc.) sont autant de pistes de travail à approfondir. Une réflexion sur les raisons pour lesquelles les partenaires s'impliquent peu serait également utile afin de répondre à leurs craintes et à leurs aspirations à ce sujet.

▷ Cette démarche ne va pas sans une implication réelle en matière de renforcement des capacités des autorités du pays, question récurrente s'il en est. Il est crucial que cette assistance technique s'inscrive dans le long terme, y compris dans des contextes de gouvernance difficiles, où elle peut continuer le travail au niveau des administrations, en parallèle au dialogue politique entre bailleurs et gouvernements sur la situation donnée. Certains participants ont d'ailleurs regretté que le nombre de postes d'assistants techniques régresse dans certains pays. Or, la France a une bonne expérience en la matière, reconnue par les pays partenaires (où dans certains cas la mise à disposition d'une expertise rémunérée sur des finances locales est demandée par les autorités). D'autre part, l'assistance technique permet de faire passer le message sur le bien-fondé de la division du travail, de sensibiliser les gouvernements partenaires et d'articuler l'information entre administrations locales et postes français.

▷ Les cadres de concertation - global et sectoriel - auxquels participent les autorités nationales et leurs administrations ont été évoqués comme étant un élément important du dispositif portant la mise en œuvre de la division du travail. Les participants ont néanmoins indiqué qu'il est fondamental de ne pas s'en servir comme d'un espace d'interpellation des gouvernements et de leur action politique. Il ne s'agit pas d'utiliser ces *fora* pour un discours critique envers les partenaires, mais de neutraliser le risque de cartellisation, d'éviter

[11] L'exemple mozambicain d'un système déclaratif volontaire sur les flux d'aide mis en place, par de l'assistance technique sur internet, au niveau du ministère du Plan a été remarqué comme une bonne pratique facilement reproductible.

l'effet 'additionnalité des conditionnalités' et de chercher à les associer aux dispositifs et aux dispositions relatives à la mise en œuvre de la division du travail au profit d'une meilleure efficacité de l'aide.

1.4 Les recommandations

Les idées suivantes ressortent d'un tour de table en fin de session, pendant lequel chaque participant a eu l'opportunité de proposer une recommandation sur le thème de la division du travail. Bien qu'elles ne soient pas forcément consensuelles et que leur faisabilité n'ait pas été débattue, elles posent sans doute les bases d'une réflexion plus approfondie sur divers enjeux.

- S'efforcer de bien articuler la coordination des dispositifs franco-français avant de participer à la division du travail. Renforcer les synergies Scac et AFD dans les pays et entre pays (pôle développement des ambassades).
- Se donner les moyens de démontrer aux pays partenaires la pertinence de la division du travail.
- Promouvoir la cartographie comme outil pragmatique à même de stimuler la division du travail et y associer systématiquement un dispositif de suivi concret.
- Ne pas sous-estimer la contribution française en matière d'apport intellectuel en secteurs hors concentration.
- Participer à la division du travail dans les Etats fragiles même en situation difficile, en tablant sur la mise à disposition d'assistance technique sur le long terme.
- Se garder d'une approche critique envers les Etats partenaires lorsqu'ils sont associés aux cadres de concertation.
- Adopter plus de pragmatisme et de flexibilité dans l'application de la conditionnalité. Permettre aux opérateurs une certaine marge de manœuvre avec leurs partenaires officiels.
- Tout en fournissant des lignes directrices sur la division du travail (de la part des sièges) aux opérateurs, veiller à conserver l'autonomie que le dispositif actuel leur offre sur le terrain.
- Promouvoir l'expertise française sur financement local et redévelopper l'expertise technique de façon ciblée, notamment avec de l'assistance technique en matière de renforcement des capacités.

2. Coordination, harmonisation et division du travail – Groupe de travail n°2

Participants : Xavier Blanchard (AFD Congo), Frédéric Bontems (AFD Paris), Lucien Bruneau (Scac Ethiopie), Gilles Chausse (AFD Cameroun – rapporteur), Patrick Dal Bello (AFD Tchad), Georges Diener (Scac Kenya), Pascal Fourcaut (Service économique régional Cameroun), Michel Gauthey (AFD Maurice), Didier Grébert (AFD Ethiopie), Adrien Haye (AFD Paris), Marcel Jouve (Scac Gabon), Jocelyn Leveneur (AFD Djibouti), Didier Niewiadowsky (Scac RCA), Olivier Pezet (AFD Madagascar – introducteur), Serge Snrech (MAEE Paris), Pierre Vernhes (Service économique Ethiopie), Alexander Von Kapp-Herr (AFD Paris).

Animation : Serge Allou (consultant Gret)

L'atelier a été introduit par un ensemble de réflexions sur la coordination, l'harmonisation et la division du travail à partir de l'expérience de Madagascar, présentées par Olivier Pezet, directeur de l'agence AFD dans ce pays. Celui-ci a en particulier insisté sur les conditions et les facteurs d'une meilleure organisation du travail entre les bailleurs. Il s'est interrogé sur la nature de l'implication dans les secteurs hors concentration et sur les modalités du suivi de l'action multilatérale. Il a enfin analysé les conditions de succès et les perspectives de quelques expériences de division du travail et de délégation de gestion.[12] Le débat qui s'est engagé sur ces bases a d'abord assez longuement porté sur l'opportunité et les contraintes de la division du travail. Puis la discussion s'est poursuivie sur les principales conditions de sa mise en œuvre. Quelques recommandations ont enfin été formulées.[13]

2.1 Les principaux constats et analyses

La concentration (sectorielle ou géographique) et la division du travail sont-elles toujours pertinentes dans les différents contextes auxquels à la fois les pays et les bailleurs sont confrontés aujourd'hui ? Si une majorité de participants partage l'idée selon laquelle il est important de parvenir à réduire les coûts encourus par la non concentration, un certain nombre s'interroge aussi sur les limites d'une concentration à marche forcée. D'aucuns constatent que son opportunité générale est peut-être aujourd'hui moins grande qu'au moment où la communauté internationale entendait se mobiliser au service de la réalisation des objectifs du millénaire. La situation a changé depuis, et la réalité et la complexité des situations concrètes a repris le dessus. D'autres, dans la même ligne, considèrent qu'elle fait référence à un monde « idéal » où les bailleurs, visant tous un même objectif, seraient parfaitement « interchangeables ». Or ils ont à l'évidence des intérêts particuliers et des méthodes d'approche différentes. D'une part, cette multiplicité des démarches n'est pas nécessairement une mauvaise chose en soi ; d'autre part, il est illusoire de penser que les bailleurs prennent délibérément le parti d'abandonner certains sujets particulièrement à l'ordre du jour, les questions climatiques par exemple.

Certains insistent aussi sur les risques de la concentration, celui par exemple de laisser certains secteurs orphelins (à l'image du secteur de la santé au Gabon aujourd'hui), celui également, dans les situations de crise, de rupture totale des actions liées à une décision de suspension de l'aide[14]. D'autres encore soulignent les inquiétudes qu'elle peut susciter du côté des partenaires souvent légitimement rétifs à se voir confrontés à des lignes de conduites et des interlocuteurs qui deviennent alors uniques. Enfin, si l'on peut penser qu'elle conduit à une diminution des coûts de la mise en œuvre de l'aide pour les pays, c'est loin d'être a priori le cas pour les bailleurs pour lesquels au contraire le travail requis est souvent supérieur, les dispositifs existants étant peu ou pas adaptés.

Concentration et division du travail correspondent à un projet politique. Et la question est bien celle de savoir si la France veut y souscrire – et donc s'appliquer pleinement à le réaliser – ou non. Force est de constater qu'à quelque niveau que l'on se situe (central, par delà les discours politiques formels ; ou bien local, dans les situations concrètes de terrain) la France a du mal à abandonner certains secteurs d'intervention ou sa présence dans certains pays. Plus encore, dans le même ordre d'idées, la quasi-totalité des participants considère qu'il est impératif de

[12] Le support powerpoint de la présentation est porté en annexe.

[13] Le powerpoint de restitution des débats du groupe en plénière, par Gilles Chausse, directeur de l'agence AFD au Cameroun, est porté en annexe.

[14] Plusieurs exemples de cette nature sont cités, concernant la Banque mondiale et la Commission européenne.

suivre sur le terrain l'action des bailleurs et des dispositifs multilatéraux desquels la France est partie prenante, et que les moyens correspondants (en ressources humaines notamment) devraient être mobilisés à cette fin.

A l'inverse, l'exemple est cité du Royaume Uni qui a fait preuve d'un certain courage en décidant de se retirer totalement du Gabon ou de n'être plus qu'un partenaire silencieux en Namibie.

Il semble par ailleurs à ce sujet, comme en témoignent plusieurs échecs de tentatives de délégation de gestion avec la France, que les Délégations de la Commission européenne dans les pays ont une appréciation chaque fois particulière des orientations définies par Bruxelles en la matière et décident bien souvent elles-mêmes de l'opportunité ou non de conclure de tels accords. Il faut dire, rappellent certains, que la priorité majeure de la Commission ces dernières années était de renforcer les mécanismes d'appui budgétaire et que des objectifs comme la division du travail étaient sans doute relégués au second plan. Il faut dire aussi que, produit du processus de décentralisation de la Commission, ses Délégations dans les pays ont des moyens humains et des pouvoirs leur donnant une grande latitude d'action, qu'ont en général peu d'agences de coopération sur le terrain.

Plus concrètement, la mise en œuvre de la division du travail sur le terrain se heurte aussi à un certain nombre de contraintes. Trois d'entre elles sont notamment mises en avant. La première est celle des différences de procédures entre les bailleurs : est en particulier soulignée la rigidité des procédures de la Banque mondiale et de la Commission européenne. La deuxième est qu'au-delà des discours et des dispositifs, la mise en place de tels accords est aussi une affaire d'hommes, d'affinités et de volonté de faire ensemble des personnes concrètement en poste dans les agences locales de coopération. Troisième contrainte enfin : l'articulation, dans certains cas, des outils de financement (prêt vs dons) qui ne va pas toujours de soi.

Dans ce contexte, qu'est-il malgré tout possible de faire ? Deux conditions clé doivent être respectées si l'on veut avancer dans le sens d'une plus forte division du travail. Une première condition est de savoir adapter la démarche préconisée aux situations différenciées. La division du travail ne s'impose pas nécessairement dans les situations de crise, où la pluralité des acteurs, des champs et des méthodes d'action est plutôt un atout. Elle concerne par ailleurs assez peu les pays « forts » pouvant faire valoir des stratégies nationales au sein desquelles les bailleurs doivent trouver leur place. Dans la vaste gamme des situations intermédiaires, il existe à l'évidence des marges de rationalisation. Celles-ci doivent néanmoins donner lieu à une appréciation concrète et à la mise au point de solutions pragmatiques, localement pertinentes, loin de toute « théologie ».

Une seconde condition qu'il est impératif de respecter consiste, dans toute démarche visant à diviser le travail, à reconnaître et prendre en compte les intérêts des différents bailleurs. Il est en particulier fondamental d'assurer à chacun qui fait l'effort de déléguer, la visibilité qu'il est en droit d'attendre dans le nouveau dispositif.

Limiter l'effort de division du travail à l'Europe, Commission et Etats membres, peut apparaître dans certains cas comme insuffisant. Cela dit, que la division du travail soit ou non jugée ultimement nécessaire, ce devrait être une règle commune pour les Européens de coordonner leurs interventions en amont. Certains participants préconisent dans ce sens d'institutionnaliser une coordination européenne.

Pour beaucoup, plus que de diviser le travail, ce qui importe est d'abord de parvenir à renforcer la concertation entre les bailleurs. La présence de plusieurs bailleurs sur un même thème

n'est pas nécessairement à bannir pour autant qu'il existe des mécanismes de coordination et de pilotage de l'aide mobilisée. Ce qui importe aussi au plus haut point c'est l'appropriation de l'aide par les pays partenaires. Dans ce sens, une priorité majeure devrait être la contribution à l'élaboration de stratégies nationales, dans le cadre desquelles, les pays émergents de la région en témoignent, la division du travail « s'imposerait » d'elle-même.

Enfin, certains insistent que division du travail ou délégation de gestion ne veulent pas dire que les « partenaires silencieux » disparaissent. L'enjeu est de parvenir à mettre au point un système de pilotage satisfaisant, que le pilote agisse comme un « *lead facilitator* » plutôt que « *lead donor* »,. L'on peut aussi, à l'exemple de Madagascar, imaginer des solutions où la responsabilité de point focal soit tournante.

2.2 Les recommandations

Invité chacun à formuler une recommandation clé, l'ensemble des participants s'est accordé pour adopter une posture volontariste et pragmatique qui place le pays bénéficiaire au cœur du dispositif et qui privilégie un dialogue avec la Commission européenne.

Trois recommandations majeures se dégagent :

- S'adapter à la diversité des situations, renforcer la cohérence existante, sans dogmes, avec du discernement, du pragmatisme, de la progressivité,…mais « vouloir y aller résolument ».
- Ouvrir des espaces de dialogue et de négociation à la fois avec les bailleurs (enjeux et plus values) et surtout avec les partenaires pour une appropriation, une définition et une déclinaison nationale du concept.
- Rechercher des intérêts partagés avec la CE à travers un dialogue constructif pour porter le projet européen (jusqu'aux délégations de gestion) en travaillant localement le plus en amont possible à partir des mêmes diagnostics.

Deux autres suggestions ont également été avancées :

– Mobiliser plus fortement le dispositif français de recherche au développement pour étayer et objectiver les diagnostics locaux nécessaires, en amont des interventions.
– Eclaircir et aller dans le sens d'une meilleure rationalisation des critères présidant au choix des canaux (bi vs multi) de mobilisation de l'aide française.

3. Gouvernance nationale de l'aide et renforcement des capacités – Groupe de travail n°3

Participants : Bernard Baños-Robles (Scac Djibouti), Eric Baulard (AFD Gabon), Xavier Blanchard (AFD Congo), Corinne Brunon-Meunier (AFD Paris), Pierre Cathala (Scac Tchad), Patrick Cohen (Scac Ethiopie – introducteur), Georges Diener (Scac Kenya), Michel Gauthey (AFD Maurice), Didier Grébert (AFD Ethiopie – introducteur), Adrien Haye (AFD Paris), François-Marie Lahaye (régional santé, Ethiopie) Jocelyn Leveneur (AFD Djibouti), Hugues Marion (AFD RCA), Claude Poulet (Scac Tanzanie), Christophe Richard (AFD Afrique du Sud – rapporteur), Armand Rioust de Largentaye (AFD Paris), David Sadoulet (Scac RDC), Christian Saillard (Service économique régional Kenya), Serge Snrech (MAEE Paris), Etienne Woitellier (AFD Angola), Christian Yoka (AFD RDC), Neguest Mekonnen (AFD Ethiopie)

Animation : Serge Allou (consultant Gret)

Le groupe de travail avait pour objectif de débattre de l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, vue sous l'angle des dimensions institutionnelles et d'organisation de sa mise en œuvre aux différents niveaux régional, national et local. Un second objectif était d'aborder la question du renforcement des capacités des acteurs, sans oublier le secteur privé. Les travaux du groupe ont été introduits par un exposé de Didier Grébert, directeur de l'agence AFD à Addis Abbeba préparé en collaboration avec Patrick Cohen, conseiller de coopération et d'action culturelle en Ethiopie. En partant de la situation qui serait celle d'un « monde idéal » côté autorités et côté bailleurs, Didier Grébert a présenté le cas éthiopien pour en analyser les faiblesses et les contraintes puis a ouvert différentes pistes de réflexion[15]. Le débat s'est ensuite engagé sur ces bases.

3.1 La gouvernance, une question politique

Si bien sûr poser la question de la gouvernance de l'aide, c'est s'interroger sur le cadre institutionnel et l'organisation de sa mise en œuvre, c'est aussi, pour beaucoup, en amont, poser une question de nature proprement politique. L'organisation des pouvoirs, la vigueur de la démocratie, sont des éléments clé de l'appropriation de l'aide dans un pays. C'est à cette condition, comme à Maurice par exemple, que des stratégies nationales peuvent être définies dans le cadre desquelles les bailleurs peuvent s'inscrire. De ce point de vue aussi, une centralisation excessive des pouvoirs, comme en Tanzanie, n'est pas nécessairement une condition d'efficacité.

Dans ce contexte, travailler avec les seuls gouvernements ne saurait suffire. Le consensus est ainsi assez large sur le fait qu'il est important de savoir dialoguer avec les oppositions, de ne pas ignorer les parlements, d'accompagner dans certains cas des contre-pouvoirs (souvent situés à l'échelle municipale), d'impliquer aussi les organisations sociales représentant les intérêts des bénéficiaires finaux de l'aide, condition de la pérennité des actions. Bref, viser l'efficacité de l'aide c'est associer l'ensemble des acteurs concernés à sa définition et ses orientations, prendre appui sur ceux-ci pour sa mise en œuvre et donc, au-delà de la mobilisation et de l'accompagnement des élites, renforcer l'implication et les capacités des corps intermédiaires. D'un côté, l'AFD, traditionnellement plus habituée à travailler avec des maîtrises d'ouvrage publiques en mesure d'emprunter, doit chercher à mieux s'ouvrir à ces autres acteurs ; de l'autre, la coopération française de façon générale, doit veiller à mobiliser des appuis de proximité, dans l'objectif de contribuer à une plus forte structuration des acteurs locaux : les FSD sont cités comme un outil important et à préserver de ce point de vue.

3.2 Concilier des objectifs contradictoires

Le principal dilemme aujourd'hui est d'être confronté à des objectifs pour une bonne part contradictoires, un objectif d'engagement de l'aide d'un côté, un objectif d'appropriation de celle-ci de l'autre. Il faut faire, produire des résultats et, dans le même temps, engager des démarches vertueuses dans le sens des principes énoncés (coordination des bailleurs, appropriation, etc.) : être efficace dans le court terme, tout en 'construisant' dans le long terme. L'équation est difficile et la tentation souvent grande de privilégier les objectifs de réalisation. Elle n'est pas propre à l'aide française. Dans bien des cas, des dispositifs ad hoc ont été mis en place, à l'image des Agetip par la Banque mondiale par exemple, qui constituent des outils parallèles aux institutions nationales assurant une certaine efficacité d'exécution mais contri-

[15] Le support powerpoint de cette présentation est porté en annexe.

buant peu, de fait, au renforcement des capacités de ces dernières. Plus encore, ces structures, par une politique de rémunération plus attractive, ont pour effet la plupart du temps de débaucher les meilleurs cadres des administrations et d'affaiblir voire désorganiser ainsi les systèmes nationaux. Les pratiques de versement de *per diem* aux cadres nationaux, particulières à chaque bailleur, vont dans le même sens.

L'expérience française de mise en place d'un dispositif et de démarches de travail concertées au Cameroun, dans le cadre du C2D, semble un exemple plus probant. Il a inspiré certaines évolutions en matière institutionnelle ou encore de participation, directement reprises à leur compte par les autorités camerounaises. Cela dit, il constitue un cas particulier de gestion d'une aide bilatérale qui apparaît difficilement pouvoir être une référence d'organisation de l'aide intégrant une multiplicité de bailleurs.

Dans ce contexte, si certains participants considèrent qu'il faut s'appuyer sur des structures opérationnelles dédiées, voire (se référant à l'exemple du C2D au Cameroun) mettre en place des structures décisionnelles elles aussi dédiées, d'autres à l'inverse insistent sur les limites et les dangers de ce type de démarche.

Quoiqu'il en soit, les avis convergent sur un point : l'importance de travailler à l'établissement de normes et de règles, au sein de la communauté des bailleurs, visant à coordonner et réguler les pratiques en matière de rémunérations, *per diem* et autres avantages. Des mécanismes de compensation pourraient aussi certainement être mis en place dans le cas de « débauchages ». Difficile à traiter, semble-t-il, au niveau international, ce sujet constitue pourtant, pour beaucoup, une priorité. Une autre priorité, au niveau français, serait de capitaliser sur les méthodes et les outils de travail en matière de renforcement de compétences, de sorte à construire des références éprouvées pour l'action.

4. Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle – Groupe de travail n°4

Participants: Frédéric Bontems (AFD Paris) ; Alexander Von Kap-Herr (AFD Paris) ; Serge Snrech (MAEE Paris) ; Gilles Chausse (AFD Cameroun) ; Olivier Pezet (AFD Madagascar) ; Jean-Pierre Marcelli (AFD Kenya) ; Patrick Dal Bello (AFD Tchad) ; Bruno Leclerc (AFD Mozambique) ; Cheikh Dia (AFD Ethiopie) ; Marcel Jouve (Scac Gabon) ; Jean-Marie Hatton (Scac Congo) ; Yvon Alain (Scac Cameroun) ; Lucien Bruneau (Scac Ethiopie) ; Richard Mouthuy (Scac Mozambique) ; Didier Niewiadowski (Scac RCA) ; Pascal Fourcaut (Service économique régional Cameroun) ; Olivier Jonglez (Service économique Afrique Australe) ; Pierre Vernhes (Service économique Ethiopie) ; Francis Bokilo (Commission de l'Union africaine, Ethiopie) ; Mandekor Djimadoum (Commission de l'Union africaine, Ethiopie).

Animation: Gwénaëlle Corre (consultante ECDPM)

> *La session a été introduite par une présentation de la situation au Mozambique par Bruno Leclerc. Apres avoir rappelé les dispositions de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Action d'Accra sur la gestion axée sur les résultats ainsi que l'obligation redditionnelle mutuelle et la transparence, l'introducteur a indiqué quelles dispositions avaient été prises au Mozambique à cet égard, et quelles étaient les principales modalités de mise en œuvre actuelles. Il a conclu en évoquant les limites de l'exercice et a introduit quelques pistes de*

réflexion pour le débat[16]*. Lee groupe de travail a bénéficié de la participation de deux représentants de la Commission de l'Union africaine à cette session, M. Djimadoun (Senior economist, Département des affaires économiques) et M. Bokilo (chargé de la mobilisation des ressources auprès des bailleurs, Département du pilotage stratégique).*

4.1 L'approfondissement du cas du Mozambique

Les participants ont souhaité approfondir cette expérience pays très riche et la première heure du débat a donc été consacrée à un dialogue (sous la forme de questions-réponses) sur la situation au Mozambique. Outre les éléments présentés lors de l'introduction, cette discussion a permis de clarifier quelques points supplémentaires.

La façon dont est mené le dialogue stratégique est une des dispositions marquantes de la dynamique mozambicaine. Il s'agit d'un dispositif élaboré dans le cadre de l'appui budgétaire global[17] dont bénéficie le pays, qui s'articule autour d'une vingtaine de groupes de travail thématiques et sectoriels à la majorité desquels le gouvernement est associé. Le dialogue politique global se tient tous les trois mois entre une troïka (représentant les bailleurs) et le gouvernement. Il permet aussi de procéder à des revues conjointes[18].

Certains participants se sont demandé si, au-delà d'une 'machinerie' exemplaire, il était possible de voir une réelle différence sur la vie des gens et la réduction de la pauvreté au Mozambique, autrement dit quel était l'impact du dispositif sur l'efficacité de l'aide (et du développement). En fait, la contribution de l'aide au développement est difficile à évaluer, mais il semble que le dialogue entre les bailleurs soit effectivement plus efficace, ce qui présage l'avènement de réformes importantes qui devraient permettre par exemple une meilleure offre de services auprès de la population. L'exercice collectif d'évaluation du DSRP constituera un moment clé pour obtenir des éléments de réponse plus précis[19].

Enfin, cette dynamique a sans doute contribué à la mobilisation des bailleurs en vue d'une meilleure efficacité, sanctionnée d'ailleurs par un classement de leurs performances respectives. La France y figure à la place du 'meilleur…des moins bons', notamment parce que sa coopération s'aligne encore peu sur les procédures nationales et parce que la définition des aides programmes est restrictive et ne permet pas de comptabiliser l'ensemble de l'APD française transitant en réalité par ce type de modalités. Cette situation semble peu émouvoir les sièges, dont un soutien un peu plus marqué est attendu par les opérateurs sur le terrain.

4.2 La gestion axée sur les résultats

Les deux sujets de ce sous groupe de travail ont été retenus pour l'atelier d'Addis Abeba car ils n'ont été évoqués ni dans les réponses à l'enquête, ni lors des deux précédents séminaires régionaux de l'étude 'Regards croisés' (Hanoï en Juin 2009 et Abidjan en septembre 2009).

[16] La présentation est jointe en annexe.

[17] A hauteur de 30% de l'APD totale.

[18] Voir en complément les données de l'introduction jointe en annexe.

[19] Les différents groupes de travail sont chargés d'élaborer un rapport sur chacun de leur secteur et/ou thématique respectifs, qui seront complétés par les résultats de 10 études complémentaires transversales. Cette somme d'information devrait permettre un regard plus détaillé sur les avancées effectives du dispositif en matière de réduction de la pauvreté et de développement.

De l'avis des participants, la gestion axée sur les résultats n'est pas un aspect nouveau - de fait, les bailleurs ont toujours évalué l'ensemble de leurs interventions avec leurs propres dispositifs. Sur la base de cet héritage, l'harmonisation des méthodes de suivi n'est donc pas évidente à mettre en place, surtout si les partenaires - qui ont également leurs propres dispositifs - y prêtent peu d'intérêt. Les participants se sont accordés sur le fait que ce silence relatif à deux des principes de la Déclaration de Paris est sans doute également lié à la difficulté de 'renseigner ces cadres' de suivi des résultats : les systèmes d'indicateurs de performance existent effectivement à tous les niveaux, pour les différentes modalités, y compris les projets, mais il reste difficile de donner une cohérence à ces données au niveau sectoriel. Ils ont également plaidé en faveur d'un effort de rationalisation, afin de parvenir par exemple à faire adopter une matrice de performance *unique*, avec une batterie d'indicateurs *précis*, au lieu d'avoir recours à plusieurs matrices (en fonction des multiples procédures et exigences des différents bailleurs).

Le suivi des documents 'généraux' de type DRSP est indiqué comme un moment important du dialogue sur une gestion de l'aide axée sur les résultats, mais parfois la revue n'est pas menée (notamment car le gouvernement ne le demande pas). A défaut, l'évaluation des progrès sur les OMD peut permettre d'articuler un certain suivi dans le pays. C'est le cas notamment au Cameroun.

A la question de savoir quels étaient les facteurs porteurs de changements, plusieurs participants ont indiqué que la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra ont été des éléments déclencheurs. Soit de façon directe lorsque le dispositif mis en place par rapport à ces engagements a donné naissance à de nouveaux outils de suivi des résultats, soit de façon indirecte, par la conscientisation des bailleurs et des pays partenaires par rapport à la nécessité de développer une culture des résultats. Dans tous les cas, cet effet 'déclencheur'[20] reste lié au contexte du pays (i.e. part d'APD dans le budget de l'Etat décisif dans le rapport bailleurs-partenaires).

Un problème récurrent débattu lors du travail du sous-groupe est la qualité des statistiques, de leur collecte et de leur fiabilité. De l'avis général ces données restent très faibles à l'heure actuelle et posent un sérieux problème en matière de gestion axée sur les résultats (et d'obligation redditionnelle mutuelle d'ailleurs). Plusieurs éléments d'explication à cette situation ont été identifiés :

- les systèmes nationaux de statistiques sont faibles, voire défaillants donc les chiffres peuvent être erronés et ne sont pas considérés comme fiables (Gabon, Madagascar);
- les territoires sont étendus, parfois difficilement accessibles et la transmission de l'information – y compris par internet reste difficile (Tchad) ;
- le degré de finesse et de pertinence des indicateurs utilisés pour établir les statistiques laisse à désirer (Cameroun).

Les représentants de la Commission de l'Union africaine ont eux aussi effectivement insisté sur l'importance de renforcer les capacités en matière de statistiques au niveau des pays, et surtout des régions, sur deux axes : améliorer et pérenniser la collecte (en consolidant les ressources humaines qui y travaillent) et améliorer la transmission des données.

[20] Au delà des dividendes en matière de coordination.

4.3 La redevabilité

Le premier constat du groupe a porté sur l'importance de différencier l'approche en matière de redevabilité en fonction des types de modalités utilisées. Pour de l'appui budgétaire il existe de fait une obligation de suivi et un dispositif est défini *ex ante*. Pour les autres modalités, le travail de redevabilité apparaît plus difficile car il n'y a pas forcément de traçabilité de l'impact des projets ou des programmes sur le développement sectoriel. D'autre part, faute de pression interne importante (parlement, électeurs, population…), les gouvernements partenaires ne voient pas toujours l'intérêt de s'engager dans des exercices de suivi poussés. Certains participants ont d'ailleurs rappelé que la véritable obligation redditionnelle des pays partenaires devrait être celle des gouvernements envers leur parlement et leur population. Certains ont rappelé que la redevabilité pouvait aussi mettre le gouvernement partenaire dans des situations délicates (notamment par rapport à son électorat) et que la pression des bailleurs pouvait affecter la qualité du dialogue politique négativement. C'est notamment le cas pour les pays qui dépendent peu de l'aide (part relativement faible du budget de l'Etat) et qui ne souhaitent pas forcément s'embarquer dans ce type de dispositif lourd, et de contrôle sur leur action. Par contre, tous ont convenu que les dispositions de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Action d'Accra ont quand même permis une évolution des bailleurs sur la perception de leur propre responsabilité envers leurs partenaires, et la redevabilité globale de l'aide publique au développement. De façon générale, ils se sentent plus directement concernés.

Une partie importante du débat a porté sur le malaise que plusieurs participants éprouvent sur ce sujet, malaise lié au problème de l'instrumentation lié à l'obligation redditionnelle. La Déclaration de Paris définit bien la 'machinerie' mais le périmètre de l'enjeu de la redevabilité va bien au-delà des systèmes eux-mêmes. Par delà le risque que le dispositif de suivi devienne une fin en soi au détriment de l'efficacité de l'aide, un des problèmes demeure le manque de confiance dans ces dispositifs, souvent basés sur des indicateurs peu fiables, voire facilement manipulables. Les données sont rarement auditées ou proviennent d'une seule et même source, dont les chiffres et les calculs ne sont jamais remis en cause (ex. : à Madagascar, le suivi de l'appui budgétaire global se fait sur la base exclusive des indications fournies par le FMI). La crédibilité de ces systèmes a également été questionnée car les indicateurs ne sont pas toujours pertinents (au Mozambique par exemple, l'indicateur portant sur le nombre d'élèves en classe permet de renseigner utilement sur les conditions matérielles et donc la qualité de l'enseignement, alors que celui sur le nombre d'hectares irrigués n'indique pas s'ils sont effectivement cultivés). D'autre part, certains outils, comme les cadres logiques, ont montré leurs limites car ils ne sont pas toujours 'suivis'. Est-ce que les maîtrises d'ouvrage sont à même de s'en occuper ? Il serait important d'évaluer dans quelle mesure un effort de formation et de renforcement de capacités est nécessaire pour ce faire. Un participant a proposé la piste de l'externalisation du suivi de ces cadres logiques, en reconnaissant que la solution n'est pas non plus optimale. Malgré ces nombreuses interrogations, quelques outils ont été présentés comme étant assez porteurs en matière de redevabilité. Les évaluations décentralisées par exemple sont un exercice conjoint qui associe des acteurs locaux au delà de l'administration centrale. Le 'contrat de performance' (*performance framework*), émanant généralement d'une demande interne de l'administration locale, permet de s'accorder sur des indicateurs de suivi au niveau sectoriel et pourrait sans doute servir de référent commun et unique pour l'ensemble des bailleurs.

Un autre sujet de la discussion a porté sur les possibilités d'agréger les données - qui restent loin d'être optimales - que cela concerne les projets/programmes et leur impact sur le développement sectoriel dans les pays partenaires, mais aussi les possibilités d'accès à des données

facilement consolidables au sein de l'AFD pour le suivi global de ses propres interventions. Sur ce dernier point, s'il existe un consensus sur l'extrême complexité de ce type de démarche de suivi, il convient de noter qu'institutionnellement, l'effort de l'Agence demeure relativement limité en matière d'analyse des résultats sur le développement.

Enfin, notons que les représentants de la Commission de l'Union africaine, tout en reconnaissant les diverses limites de l'obligation redditionnelle mutuelle, ont conjointement plaidé pour un effort en matière de suivi des résultats, car c'est selon eux un élément crucial pour améliorer la qualité de l'appropriation de l'aide par les pays partenaires. Il est donc important que les bailleurs les appuient pour développer la culture des résultats envers les différentes parties prenantes, notamment les parlementaires.

4.4 Recommandations

La dernière demi-heure du débat a été consacrée à un tour de table pour que chaque participant puisse introduire une recommandation sur la gestion axée sur les résultats ou sur l'obligation redditionnelle mutuelle, en s'inspirant de sa propre expérience et des propos échangés durant cette session en sous groupe. Ces recommandations sont présentées telles quelles ci-dessous pour information, sans tentative de regroupement ou d'analyse particulière :

- Encourager une tentative de lecture plus politique de la Déclaration de Paris. La pression exercée sur les Etats partenaires pour la mettre en œuvre dépend fortement de leur dépendance par rapport à l'aide extérieure, du type de modalités utilisées pour cette aide et de la situation de gouvernance du pays.
- Baisser le niveau de conditionnalité imposée aux Etats partenaires afin de faciliter leur participation à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.
- Sensibiliser les partenaires à la culture du résultat, promouvoir cette culture du niveau central au niveau décentralisé, et passer d'indicateurs de moyens à des indicateurs de résultats pour le suivi de l'aide.
- Encourager les dispositions qui permettent la pression par les pairs plutôt que la pression par les bailleurs.
- Afin de se donner les moyens de mesurer les résultats de l'aide, remettre à disposition une expertise (assistance technique) en matière de renforcement des capacités nationales.
- S'affranchir d'un débat centré sur les modalités et se concentrer sur les résultats.
- Promouvoir les questions de redevabilité à deux niveaux : en ce qui concerne l'appui budgétaire à travers le cadre de suivi prédéfini, et en ce qui concerne les autres modalités (projets/programmes) en se donnant une obligation de transparence.
- Sur la base des avancés constatées et des expériences accumulées, se donner les moyens de conseiller les Etats en situation difficile pour accélérer le processus de mise en œuvre de l'agenda 'efficacité de l'aide'.
- Proposer un travail commun entre bailleurs pour élaborer une méthode/approche simplifiée de l'instrumentation déployée pour mesurer les résultats de l'aide afin de renforcer leur confiance mutuelle.
- Développer l'implication des partenaires dans les dispositifs d'évaluation décentralisée.
- Renforcer les capacités des partenaires, notamment en matière de collecte et de traitement statistique des données sur la mise en œuvre et les résultats de l'aide.
- Porter une attention particulière aux indicateurs de résultats, afin qu'ils soient objectivement mesurables (car certains ne sont ni vraiment mesurables, ni vraiment pertinents).

- Dans les pays où la gestion des finances publiques n'offre pas la transparence nécessaire, adopter une approche progressive pour l'améliorer avant de travailler sur le suivi des résultats et la redevabilité.
- Agir résolument avec les acteurs infra étatiques et les associer au contrôle des résultats.
- Se donner à nouveau les moyens de soutenir les instituts régionaux de formation en statistiques.

IV. LE DEBAT AVEC LES BAILLEURS DE FONDS

L'atelier a accueilli M. Fidèle Sarasorro, Représentant Résident du Pnud[21], M. Alex O'Riordan de la Délégation de la Commission européenne en Ethiopie et M. Leonhard Moll, Conseiller, chef du bureau de la coopération au développement autrichienne. Ces représentants ont été invités à réagir à une présentation des principaux éléments des travaux de l'atelier, puis un court débat s'est engagé sur ces bases.

Restituant les travaux de l'atelier, M. Serge Snrech (MAEE Paris) a insisté sur 6 points:

1. Il est important de constater la diversité des situations des pays partenaires dans la mise en œuvre de l'agenda 'efficacité de l'aide'. Les régions couvertes par cet atelier (Afrique australe, orientale et centrale, et quelques pays de l'Océan indien) offrent un panorama de situations diverses, allant du pays à revenus moyens (Afrique du Sud, Maurice) à des situations difficiles (Tchad, RCA etc.). Or, la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Action d'Accra semblent pouvoir mieux se décliner pour une typologie spécifique de pays, à savoir : un pays pauvre, où la part de l'APD est importante dans le budget de l'Etat, où la gouvernance est relativement stable et où il existe un certain niveau de maîtrise d'ouvrage locale.
2. Il existe un risque de 'dérive théologique' où l'effet recherché joue sur le court terme, en se concentrant sur l'amélioration des indicateurs, plutôt que sur l'enjeu à plus long terme de réduction de la pauvreté. Autrement dit, il existe un risque de se focaliser sur les moyens plutôt que sur la fin en soi. Il est donc capital de travailler à une déclinaison *locale* des principes généraux.
3. La question du renforcement des capacités locales revient systématiquement dans les débats. Ce n'est pas une problématique nouvelle, mais les résultats ont été lents et modestes au cours de la dernière décennie. Une approche pertinente en matière de renforcement des capacités implique une bonne lecture préalable de l'économie politique du pays ou de la région concernés et de sa complexité. Il convient de travailler à une 'grille de lecture' sur les lieux de pouvoir et leurs interrelations. Le renforcement des capacités se décline en deux tendances : au niveau individuel (notamment avec le travail sur la maîtrise d'ouvrage locale) et au niveau institutionnel (c'est a dire relatif aux politiques et aux stratégies). Il convient notamment d'appuyer le développement de l'inter ministérialité. Enfin, il semble que la place de l'intégration régionale soit insuffisamment prise en considération, malgré son potentiel.
4. De nombreux propos ont été tenus sur l'articulation européenne sur le terrain, à la fois nécessaire et souhaitable, mais qui reste compliquée et s'inscrit dans un contexte de concurrence latente. Le grand chantier de la division du travail en est encore au stade de projet en construction, mais il convient de progresser rapidement dans sa mise en œuvre. Il semble à ce sujet que la théorie avance plus vite au niveau des sièges que la mise en œuvre sur le terrain.
5. Le suivi au niveau local des fonds verticaux auxquels la France participe a été discuté, mais aucune conclusion consensuelle n'a été trouvée sur le degré de participation nécessaire des opérateurs à leur suivi. De même, se pose la question de l'articulation de la coopération française avec les multilatéraux, qui ne font pas forcément preuve d'un entrain démesuré sur le terrain lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide.

[21] Un entretien préparatoire a permis de présenter le déroulement du séminaire et ses enjeux, puis de discuter de l'agenda 'efficacité de l'aide' avec M. Sarasorro et sa collègue Mme Victoria Chisala (Pnud, Addis-Abeba, 16 octobre 2009).

6. Enfin, il semble que l'évolution du paradigme du développement affecte la pertinence de l'agenda efficacité de l'aide, puisque le nombre d'acteurs se multiplie (et ne sont pas tous signataires de la Déclaration de Paris), les interlocuteurs dans les pays ne se cantonnent pas aux autorités centrales (cadres de compétences déconcentrés et décentralisés, acteurs non étatiques), et que l'aide ne représente plus qu'une source marginale de financement du développement.

1. Le point de vue des partenaires invités : Pnud, Commission européenne et Coopération autrichienne

M. Sarasorro, premier intervenant extérieur à s'exprimer, a structuré sa contribution autour de quatre défis et quatre suggestions, après avoir rappelé que le système des Nations Unies, fort de ses 24 agences, offre un forum de discussion important pour discuter de l'efficacité de l'aide avec le gouvernement et une plateforme d'échange pour des discussions de haut niveau sur l'obligation redditionnelle mutuelle.

Voici les quatre défis mis en avant :

1. Comment aborder la question des coûts associés au travail de coordination, d'harmonisation et d'alignement ? Dans une phase initiale, ces coûts apparaissent très élevés (processus chronophages, etc.) et il convient de s'interroger sur la façon de les contenir pour qu'ils soient acceptables à la fois par les bailleurs et les gouvernements des pays partenaires.
2. Les pays partenaires considèrent que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris doit aboutir à une augmentation des ressources de l'aide et à une meilleure prévisibilité. A moins d'être en mesure de leur démontrer dans les faits que c'est effectivement le cas, le risque existe que l'enthousiasme pour cet agenda décline fortement. Il convient donc que les bailleurs respectent leurs engagements. Or la perception des bailleurs et autres partenaires techniques et financiers est fortement influencée par la situation politique des différents pays, leurs propres intérêts et dénote souvent l'absence d'une approche commune. De plus, bien que les capacités d'absorption variables des pays et des régions partenaires affectent la mise en œuvre de l'agenda efficacité de l'aide, elles ne doivent pas servir d'excuse aux bailleurs pour ne pas tenir leurs engagements en matière de financement. Enfin, un travail sur les procédures reste nécessaire pour améliorer la prévisibilité de l'aide.
3. L'équilibre entre logique d'intérêts et logique d'influence ne doit pas être ignoré, mais au contraire intégré dans la réflexion sur l'harmonisation. Par exemple, lorsqu'il existe un effort commun pour assister de façon conjointe un secteur ou s'engager dans une dynamique de renforcement des capacités, il faut absolument éviter que des considérations politiques empêchent d'y participer, par exemple à travers des fonds verticaux ou des approches sectorielles (*'SWAPS'),* pour des questions de visibilité.
4. La division du travail doit être encouragée, sur la base du principe de l'avantage comparatif, qui s'évalue sur le terrain, en fonction des forces en présence. Or, une des contraintes majeures reste précisément que les décisions relatives à la division du travail – éminemment politiques – demeurent le plus souvent du ressort des sièges, et sont au-delà de l'autorité des chefs de missions et opérateurs sur le terrain. De plus, les sièges ont encore du mal à concevoir et à expliquer des stratégies de retrait (*'exit strategy'*), ou le rôle de partenaire silencieux (*'silent partner'*). Enfin, les gouvernements partenaires ne sont pas toujours preneurs d'une meilleure division du travail, qu'ils abordent avec certaines peurs, comme celle de voir baisser le niveau de l'aide, ou de moins pouvoir influencer leurs relations particulières avec chacun des bailleurs en présence.

Après avoir rappelé que le Pnud a fait preuve d'une capacité d'alignement significative en Ethiopie par rapport à d'autres bailleurs, M. Sarassoro a avancé quatre suggestions pour progresser dans la mise en œuvre de l'agenda efficacité de l'aide.

1. La Déclaration de Paris s'articule autour de principes généraux, qu'il convient de 'domestiquer' et de transcrire au niveau local. La communauté des bailleurs doit faire un effort particulier pour comprendre le contexte et la situation du pays partenaire afin d'ajuster la mise en œuvre des principes d'efficacité.
2. Un niveau supérieur de délégation d'autorité des sièges vers les opérateurs sur le terrain est nécessaire pour que la mise en œuvre de cet agenda puisse fonctionner.
3. La prévisibilité est un élément essentiel pour que les pays partenaires conservent un intérêt dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les bailleurs doivent s'atteler à établir des budgets consistants, en cohérence avec cette démarche et avec des priorités clairement établies et respectées dans la durée.
4. Il convient de réfléchir non seulement au niveau de ressources nécessaires sur le terrain et à leurs modalités, mais aussi de mieux penser l'expertise, et la possibilité de mixer les ressources humaines des différents bailleurs afin d'avoir une gamme disponible couvrant l'ensemble des besoins.

MM. O'Riordan et Moll ont souscrit à l'ensemble de ces considérations. Il les ont enrichies par quelques propos complémentaires. M. O'Riordan a notamment rappelé l'importance de l'assistance technique en matière de renforcement des capacités locales, mais il a regretté que trop souvent elle ne doive rendre des comptes qu'au bailleur qui la mobilise. Il conviendrait que l'assistance technique rende compte plus systématiquement de son activité auprès des pays partenaires, que ce soient les autorités centrales ou les maîtrises d'ouvrage locales auprès desquelles elle est placée. Il a également constaté de façon assez pragmatique que les engagements de la Déclaration de Paris ne seront sans doute jamais atteints et que de fait, il est important d'y répondre de façon itérative, en s'efforçant de s'adapter continuellement aux équilibres de pouvoir en place (entre bailleurs, avec le gouvernement, entre sièges et opérateurs). Il a aussi argué du fait que les coûts de transaction les plus élevés ne sont pas ceux qui résultent de la mise en œuvre d'une meilleure coordination, mais ceux qui sont engendrés par les 'ratés' de la coopération, quand par exemple un programme qui a eu de bons résultats s'arrête et que la continuité des approches n'est pas assurée dans le moyen et long terme. Il a également regretté que peu d'incitations existent actuellement pour que les pays partenaires s'impliquent dans la mise en œuvre de l'agenda 'efficacité de l'aide'. Il a insisté sur le fait que les réunions de concertation et de coordination entre bailleurs doivent plus systématiquement associer les autorités locales, au risque de tout simplement créer des structures parallèles au service des bailleurs. Il a rappelé que les pressions sur les capacités des ressources administratives des pays partenaires pour la gestion de l'aide sont immenses. Par exemple en Ethiopie, l'APD représente pratiquement un tiers du budget de l'Etat mais ne mobilise qu'une unité administrative. Enfin, il a plaidé pour une mise en œuvre plus rapide de la division du travail, en appelant les bailleurs à se mobiliser au-delà de leurs contentieux et à s'appuyer plus systématiquement sur les résultats de suivi-évaluation pour fixer des priorités aux interventions.

M. Moll a ajouté que le risque existe de se focaliser sur les contraintes sans prendre le temps de réfléchir sur les premières avancées, et de capitaliser les expériences positives. Il a également regretté que les postes soient sous pression constante des sièges, alors que la mise en œuvre de l'agenda devrait plutôt faciliter le travail des opérateurs. Enfin, il a indiqué que la coordination des bailleurs en Ethiopie est relativement satisfaisante, surtout du fait des bail-

leurs eux-mêmes, et non de l'initiative du gouvernement, se demandant si un tel exemple n'illustrait pas l'aune d'une nouvelle tendance dans l'architecture de l'aide.

2. Les principaux éléments de débat

Le débat avec les participants a souligné que les préoccupations des bailleurs étaient relativement similaires, notamment qu'il demeure important d'inciter les pays partenaires à mieux comprendre l'intérêt que présente l'agenda 'efficacité de l'aide' et d'organiser la division du travail de façon plus efficace. Certains se sont d'ailleurs demandé quel devait être l'objectif final de cet agenda, qui ne semble pas correspondre forcément aux attentes des partenaires, à savoir une meilleure prévisibilité et l'augmentation de l'aide. A cet égard, un dialogue plus structuré, par exemple au sein de groupes de travail sectoriels auxquels participeraient les autorités, a été avancé comme étant une pratique encourageante, qui permet de systématiser l'échange d'informations et l'obligation redditionnelle mutuelle.

Il convient également, dans la mesure du possible, de convertir cet agenda dans un document national élaboré avec les autorités concernées afin de prendre en compte le contexte et les réalités nationales et/ou régionales. De plus, un effort doit être engagé pour mieux documenter et communiquer sur les bonnes pratiques car c'est une piste intéressante pour inciter les pays partenaires à plus s'intéresser à la mise en œuvre de l'Agenda d'action d'Accra, et pour montrer ce qu'ils peuvent y gagner.

Afin de consolider la relation de confiance entre bailleurs et partenaires - nécessaire à une approche commune sur la mise en œuvre de l'agenda - il est important de limiter les conséquences dramatiques, notamment au niveau social, des effets de '*stop & go'* en cas de sanctions et de leurs effets sur les modalités d'appui budgétaire. Dans le cadre de stratégie d'assistance conjointe, la possibilité de proposer deux types de scénarios ('*low case / high case'*), en fonction des conditions de gouvernance du pays, est un exemple efficace pour calibrer l'aide tout en offrant une certaine prévisibilité au gouvernement.

Enfin, faisant écho au propos de M. Sarasorro, plusieurs participants sont revenus sur la contrainte qu'ils ressentent parfois de la part des sièges, qui d'une part les sollicitent sur de nombreux sujets et exigent des résultats concrets par rapport aux indicateurs de la Déclaration, mais d'autre part n'apportent pas toujours les ressources nécessaires pour ce travail, ni le niveau de déconcentration décisionnelle suffisant sur le terrain pour que les opérateurs puissent avancer correctement.

V. EVALUATION FINALE ET CONCLUSIONS

L'ensemble des participants s'est unanimement réjoui de la tenue de ces deux jours d'échanges et de réflexion sur un sujet, l'efficacité de l'aide et sa mise en œuvre, pour partie « invisible » et pourtant fortement mobilisateur, très consommateur de temps en particulier, sur le terrain. Il s'est réjoui aussi que l'atelier ait réuni à la fois Scac, agences et services économiques, encore trop rarement invités à partager leurs points de vue et analyses dans des espaces communs.

Quelques regrets sont exprimés :

- Le fait que l'atelier n'ait pas permis l'expression, à un moment ou un autre, du point de vue des bénéficiaires ;
- Le peu de réflexion à l'échelle régionale ;
- L'accent mis sur la formulation de recommandations plutôt que sur l'analyse des bonnes pratiques ;
- La difficulté enfin à déboucher sur des propositions véritablement opérationnelles au-delà du partage des constats et des diagnostics. Une suggestion dans cette perspective serait de prolonger l'exercice 'Regards croisés' par des réunions en petits groupes sur des pays « homogènes ».

Les participants souhaiteraient que leurs sièges respectifs reconnaissent formellement leur implication dans ces dispositifs et le travail qu'ils sont amenés à y réaliser. Certains insistent sur le besoin de directives plus claires, d'autres sur l'importance que les sièges renvoient aussi aux terrains un ensemble d'outils pour agir au mieux.

Concluant les travaux, Serge Snrech (MAEE), a considéré que l'atelier a ouvert un certain nombre de points de débat sur lesquels il allait désormais falloir arrêter des positions : l'équilibre à trouver entre l'action de la France à son échelle et à l'échelle européenne, le pilotage et le suivi sur le terrain de l'aide multilatérale ou encore, s'agissant du renforcement des capacités, l'importance à accorder au *middle management.* Les travaux vont alimenter la réflexion sur l'actualisation du Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide et sur la refonte des DCP. Enfin, l'accord est total sur le fait qu'un élément clé est celui de l'amélioration de la prévisibilité de l'aide.

Au nom de l'AFD, Frédéric Bontemps s'est réjoui que, de Hanoï à Abidjan et Addis Abbeba, « les séminaires se suivent et ne se ressemblent pas »… sauf par leur bonne ambiance. Il retient quant à lui des travaux de ces deux jours l'importance d'aller dans le sens de l'application des principes internationaux sur l'efficacité de l'aide, tout en soulignant que la mise en œuvre de ces principes n'est pas toujours et partout synonyme d'efficacité de l'action sur le terrain. Au moment où il s'agit de le mettre en œuvre, l'agenda de l'efficacité n'est pas non plus toujours accueilli favorablement ni par les pays ni par les bailleurs. Il convient dans ce contexte de savoir s'adapter aux situations particulières et faire preuve de flexibilité. Mais il faut aussi être conscient que les opérateurs de l'aide sont tenus par l'obligation de rendre compte des actions qu'ils mènent et de leur efficacité, et que cela passe par la mise au point et le suivi de critères et d'indicateurs communs, par delà cette diversité.

Les travaux conduits dans le cadre de ces différents séminaires alimenteront à l'évidence la réflexion stratégique de l'AFD, actuellement engagée dans le bilan de son Plan d'orientation stratégique (POS 2), et dans la perspective de la nomination prochaine de son nouveau directeur général.